

# Crisis y transformaciones del mundo laboral en América Latina y el Caribe:

*cambios institucionales,  
política social,  
género y resistencias*

**RONNY J. VIALES HURTADO**

*Editor*



Federal Ministry  
of Education  
and Research

Las crisis latinoamericanas y caribeñas y, a partir de estas, las transformaciones del mundo del trabajo y del mundo laboral, se han convertido en un campo de disputa para las controversias sobre el estilo de cohesión social en la región. La dinámica sociopolítica de la región, en el contexto del reforzamiento de políticas neoliberales, luego de un período de gobiernos progresistas que se esforzaron por revisar las políticas sociales, las desigualdades, la seguridad social y las condiciones laborales, nos pone ante nuevos escenarios donde la “guerra legal” se ha utilizado, por parte de las élites políticas, como un mecanismo para transformar el mundo laboral cuyo resultado ha implicado, la mayoría de las veces, un retroceso en el campo de los derechos de las seguridades, por lo que se debe reflexionar si ha surgido una “nueva cuestión social”. La urgencia de la problemática se intensifica si se considera que, tal como lo plantearon la Ilustración y las teorías sociales del siglo XIX, la importancia social del trabajo reside no solo en el sustento económico de las personas sino también en la Autonomía subjetiva y en la participación política. En este libro, con una visión crítica y de trayectoria, se presentan estudios de caso sobre México, Estados Unidos, Cuba, Bolivia, Argentina, Brasil y Costa Rica, así como análisis comparados para la región de América Latina y el Caribe que plantean escenarios futuros posibles y alternativas ante las tendencias dominantes.



Federal Ministry  
of Education  
and Research

ISBN: 978-9930-645-01-7



9 789930 645017

Crisis y transformaciones  
del mundo laboral  
en América Latina  
y el Caribe:

*cambios institucionales,  
política social,  
género y resistencias*



# Crisis y transformaciones del mundo laboral en América Latina y el Caribe:

*cambios institucionales,  
política social,  
género y resistencias*

**RONNY J. VIALES HURTADO**

*Editor*



CIHAC.SIBDI.UCR CIP20

**Título:** Crisis y transformaciones del mundo laboral en América Latina y el Caribe: cambios institucionales, política social, género y resistencias. / Ronny J. Viales Hurtado, editor |

**Descripción:** Primera edición | Costa Rica : Universidad de Costa Rica. Centro de Investigaciones Históricas de América Central. CALAS. 2025. | 434 páginas |

**Identificadores:** ISBN 978-9930-645-01-7 (digital)

**Materias:** LEMB: Relaciones laborales. | Trabajo y trabajadores. | Igualdad de oportunidades. | Equidad de género. | Relaciones laborales – Legislación – Costa Rica. | Administración pública. | Neoliberalismo. |

**Clasificación:** CDD 305.3 -23.ed

**Comité editorial CIHAC:**

Dr. Kevin Coleman, University of Toronto  
Dr. David Díaz Arias, Universidad de Costa Rica  
Dr. Marc Edelman, City University of New York  
Dr. Michel Gobat, University of Pittsburgh  
Dra. Christine Hatzky, Leibniz Universität Hannover  
Dr. Jeffrey L. Gould, Indiana University  
Dr. Lowell Gudmunson, Mount Holyoke College  
Dra. Montserrat Lluch, Universidad Autónoma de Barcelona  
Dr. George Lomné, Université Paris-Est Marne-la-Vallée  
Dr. Héctor Pérez Brignoli, Universidad de Costa Rica  
Dr. Eduardo Rey Tristán, Universidad de Santiago de Compostela  
Dr. Ronny Viales Hurtado, Universidad de Costa Rica  
Dra. Heather Vrana, University of Florida  
Dr. Justin Wolfe, Tulane University  
Dra. Cécile Stehrenberger, Cátedra Wilhelm y Alexander von Humboldt en Humanidades y Ciencias Sociales

**Comité CALAS:**

Dr. David Díaz Arias  
Dra. Christine Hatzky  
Dr. Werner Mackenbach  
Dr. Joachim Michael  
Dr. Ronny Viales Hurtado  
Dra. Cécile Stehrenberger

Edición aprobada por el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC)  
Primera edición: 2025

Diseño, portada, diagramación y control de calidad: Adriana Araya Esquivel  
Revisión de pruebas: Cristófer Rodríguez Álvarez  
Imagen de la portada: [Daniel Ramos](#) en [Unsplash](#).

© Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC)  
© Ronny J. Viales-Hurtado / editor

San José, Costa Rica, Centroamérica.

Este libro está disponible bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0).

Más información: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>

 CC BY-SA 4.0

---

Hecho el depósito de ley.

# Índice

*Introducción* ..... xviii

## **PRIMERA PARTE**

Cambios institucionales y política social ..... 1

### **CAPÍTULO 1**

¿Qué derecho del trabajo luego del “fin del trabajo”?

Perspectivas desde América Latina

*Juan Manuel Palacio* ..... 2

Introducción ..... 2

El problema ..... 3

Aristas de un problema ..... 9

El debate ..... 11

América Latina, el derecho del trabajo

y los desafíos actuales ..... 18

Conclusiones ..... 28

Bibliografía ..... 30

### **CAPÍTULO 2**

Arreglos institucionales informales y reconfiguración

del mundo del trabajo en Cuba ¿Estrategias

desde abajo?

*Osnaide Izquierdo-Quintana* ..... 32

Introducción ..... 32

Las Relaciones Laborales y la institucionalización del conflicto laboral, una propuesta analítica.....	35
Las RR. LL. en el socialismo. Cuba ante la transformación de su modelo de desarrollo .....	38
El espacio estatal.....	43
El espacio privado .....	45
El espacio cooperativo.....	50
El espacio mixto .....	52
Arreglos institucionales informales. ¿Reconfiguración del Sistema de RR. LL. desde abajo? .....	53
Conclusiones .....	56
Bibliografía .....	59

### CAPÍTULO 3

La “guerra legal” impulsada por las élites políticas: mecanismos, actores y la erosión del pacto social-histórico, los derechos y la justicia laboral en Costa Rica en el contexto del reformismo neoliberal (2015-2024)

<i>Ronny J. Viales-Hurtado y David Chavarría-Camacho</i> .....	62
Introducción .....	62
La reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica (1943/1998/2015-2017) .....	67
Una prueba de fuego: la coyuntura crítica 2017-2018.....	74
La huelga del Poder Judicial de julio de 2017.....	75
La huelga contra el “combo fiscal” (2018).....	77
La secuencia reactiva de la elite política durante el gobierno de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022).....	82
Radicalización de la política de derecha en Costa Rica: neoliberalismo, populismo y reforma institucional durante el gobierno de Rodrigo Chaves Robles (2022-2024) .....	87
Conclusiones .....	90
Bibliografía.....	92

## CAPÍTULO 4

Economía política de la austeridad en los salarios del sector público en América Latina: análisis de panel de datos, 2000-2016

<i>Juan Manuel Muñoz-Portillo</i> .....	101
Introducción .....	101
El rompecabezas de los ajustes fiscales en América Latina .....	103
La literatura sobre consolidación y austeridad fiscal.....	107
Austeridad fiscal y recorte en salarios del sector público .....	112
Datos y modelos para estimar el efecto de los ajustes fiscales sobre el gasto.....	115
Resultados .....	120
Conclusiones .....	131
Bibliografía.....	133

## CAPÍTULO 5

¿Puede el Estado —aún hoy— hacer la diferencia?

Aportes para conjurar una nueva oscuridad de la política social

<i>Daniela Soldano</i> .....	137
Introducción .....	137
El capital humano: ropajes nuevos para viejas ideas.....	139
Cuestión social y crisis de la institucionalidad del bienestar .....	144
¿Es el fin de la promesa redistributiva? .....	147
Repensando la política social para un nuevo tiempo .....	149
Conclusión.....	154
Bibliografía.....	156

## SEGUNDA PARTE

Género y resistencias .....	160
-----------------------------	-----

### CAPÍTULO 6

The Maya of Morganton: Forty Years of Labor  
Migration from the Guatemalan Cuchumatanes  
to Small-Town North Carolina.

Inaugural Conference

<i>Leon Fink</i> .....	161
------------------------	-----

### CAPÍTULO 7

¿Nuevas formas de generización del mundo laboral?  
La idoneidad de las políticas públicas costarricenses  
en torno al cuidado

<i>Viviana Guerrero-Chacón</i> .....	178
Introducción: Delineando los puntos de partida.....	178
La necesidad de un aparato teórico que complejice la relación género-trabajo-cuido .....	181
La tensión entre el deber ser y el ser de las políticas públicas de cuidado en Costa Rica .....	184
¿Persistencia o transformación de estructuras sexistas en las políticas de cuidado en Costa Rica?.....	190
¿Conclusiones? Hacia un esbozo analítico para la construcción de políticas públicas generizadas de cuidado.....	194
Bibliografía.....	197

### CAPÍTULO 8

Trabajos para la vida. Reconocimiento económico de  
los cuidados comunitarios e igualdad de género en la  
economía popular en Argentina

<i>Malena Victoria Hopp</i> .....	199
Introducción .....	199
Metodología .....	203

Economía popular, reproducción de la vida y trabajos comunitarios .....	206
Las propuestas legislativas para el reconocimiento económico del trabajo de cuidados comunitarios .....	214
Conclusiones .....	226
Bibliografía.....	230
Normativas .....	232

## CAPÍTULO 9

### La ciudad de las mujeres: trabajo y uso del espacio público en la era del Neoliberalismo en Bolivia

<i>Nadia Scarleth Guevara-Ordóñez</i> .....	234
Introducción .....	234
Ajustes económicos y neoliberalismo .....	236
Precariedad y género .....	238
División sexual del trabajo y espacio público .....	242
Espacio urbano como espacio de trabajo .....	245
Arquitectura hostil y políticas de persecución .....	251
El espacio público como espacio de maternaje.....	255
Conclusión.....	260
Bibliografía .....	263

## CAPÍTULO 10

### Victimhood in Agency: Re-Narrating Sex Trafficking and its Representations in Dialogue with Survivors in Puebla, Mexico

<i>Irina Zudina</i> .....	267
Introduction.....	267
The Representational Landscape.....	271
What do we want to see?.....	277
Zooming in: The Ordinary Histories of Trafficking .....	280
Conclusion.....	291
Bibliography .....	293

## CAPÍTULO 11

Quatro décadas de negociações sindicais sobre inovações tecnológicas e organizacionais no Brasil. Objetos negociados, efetividade, posturas sindicais e desafios para a capacitação sindical

<i>Fernando C. Cotanda</i> .....	296
Introdução .....	296
As possibilidades de influência sindical.....	299
Características das cláusulas contratadas: limites e oportunidades .....	306
A efetividade das cláusulas contratadas .....	310
As posturas sindicais frente à possibilidade de negociação .....	313
Conclusão. Desafios a influência sindical: capacitar-se para negociar e influir .....	317
Bibliografia .....	328

## CAPÍTULO 12

Entre reformismo anticomunista y el Estado neoliberal: Trabajadores bananeros, el internacionalismo laboral y el fuero sindical en Costa Rica, 1953-2020

<i>Isabel Álvarez-Echandi</i> .....	330
Introducción .....	330
Legados de la Guerra Fría y el internacionalismo anticomunista obrero de los Estados Unidos.....	335
Las luchas por el fuero sindical y la reacción conservadora de la década de 1950.....	339
La ofensiva neoliberal: La irrupción de las asociaciones solidaristas y la defensa de la libertad sindical .....	346
Conclusión. Legados de la ofensiva neoliberal: Los trabajadores bananeros, la iniciativa privada y la pandemia por la COVID-19 .....	354

Fuentes.....	364
Fuente oral .....	364
Bibliografía.....	365

## CAPÍTULO 13

Asalto al Empleo Público y al Estado en Costa Rica:  
Acciones colectivas y resistencia sindical en tiempos  
de neoliberalismo salvaje (2019-2024)

*Sofía Cortés-Sequeira, Fiorella Jara-Sanabria*

y *José Julián Llaguno-Thomas*..... 368

Introducción .....
 368 |

Metodología .....
 371 |

Discusión de Resultados: Acciones colectivas de  
las personas y organizaciones laborales del sector  
público en contra de las reformas al empleo público  
y el Estado (2019-2024) .....
 374 |

Demandas.....
 374 |

Repertorios de acción .....
 378 |

Organizaciones movilizadas .....
 383 |

Entidades demandadas.....
 389 |

Conclusiones .....
 391 |

Bibliografía.....
 393 |

*Sobre las personas autoras*..... 395

Índice

xiii

## Índice de Tablas

TABLA 3.1. Actores y actoras individuales e institucionales que participaron en el proceso de construcción del proyecto de ley dentro de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa (2005-2010) .....	69
TABLA 4.1. Variables y fuentes de datos utilizados en el análisis .....	116
TABLA 4.2. Análisis de panel de datos con efectos fijos de los efectos de las consolidaciones fiscales sobre el gasto en salarios y gasto total, 2000-2016 .....	122
TABLA 4.3. Análisis de los efectos sobre el gasto en salarios y gasto total de las consolidaciones fiscales, modelo de corrección de errores, datos anuales .....	127
TABLA 4.4. Análisis de los efectos sobre el gasto en salarios y gasto total de las consolidaciones fiscales, modelo de corrección de errores, promedios por periodo de gobierno.....	130
TABELA 11.1. Posturas sindicais frente aos processos de inovação .....	315
TABLA 13.1. Categorías de demandas de acciones colectivas de organizaciones de personas trabajadoras del sector público (2019-2024).....	373

TABLA 13.2. Categoría de demanda según cantidad y porcentaje de acciones colectivas (2019-2024).....	375
TABLA 13.3. Repertorios de acción por cantidad de acciones y porcentajes.....	380
TABLA 13.4. Tipo y número de organizaciones movilizadas .....	384
TABLA 13.5. Organizaciones sindicales por sector y tipo de instituciones .....	385
TABLA 13.6. Tipo y número de entidades demandadas .....	391

## Índice de figuras

FIGURA 3.1. Línea del tiempo del proceso de reforma al Código Procesal Laboral (1943-2015).....	74
FIGURA 4.1. América Latina: promedios del balance financiero y deuda total como porcentaje del PIB, gobierno general, 1989-2016 .....	106
FIGURA 4.2. América Latina: crecimiento anual en el gasto en salarios en el sector público, gobierno general, con relación al PIB, puntos porcentuales, 2000-2020 .....	107
FIGURA 4.3. Efecto marginal de la aplicación de medidas de consolidación fiscal sobre el cambio en el gasto en salarios del sector público, a diferentes niveles del número efectivo de partidos parlamentarios.....	125
FIGURA 4.4. Efecto marginal de la aplicación de medidas de consolidación fiscal sobre el cambio en el gasto, a diferentes niveles del tamaño de la fracción legislativa de gobierno.....	126
FIGURE 6.1. Case Farms .....	163
FIGURE 6.2. Lajcholaj village in Guatemala.....	164
FIGURE 6.3. Old immigrant housing in Morganton.....	170
FIGURE 6.4. New immigrant housing in Morganton.....	171
FIGURE 6.5. Realidades del Sur Mural .....	171

FIGURA 8.1. Inscriptos/as al RENATEP, distribución por rama de actividad. 4 de abril 2023 .....	209
FIGURA 9.1. Principales espacios utilizados para el comercio en el Centro de la ciudad de La Paz.....	247
FIGURA 9.2. Principales espacios utilizados para el comercio en la zona de Obrajes .....	247
FIGURA 9.3. Reducción del espacio de tránsito peatonal. Edificio de Correos, ciudad de La Paz. Ejemplo de arquitectura hostil.....	252

## Introducción

Las crisis latinoamericanas y caribeñas, y a partir de estas las transformaciones del mundo del trabajo y del mundo laboral, se han convertido en un campo de disputa para las controversias sobre el estilo de cohesión social en la región. La dinámica sociopolítica de la región, en el contexto del reforzamiento de políticas neoliberales, luego de un periodo de gobiernos progresistas que se esforzaron por revisar las políticas sociales, las desigualdades, la seguridad social y las condiciones laborales, nos pone ante nuevos escenarios donde la “guerra legal” (Kittrie, 2016) se ha utilizado, por parte de las elites políticas, como un mecanismo para transformar el mundo laboral cuyo resultado ha implicado, la mayoría de las veces, un retroceso en el campo de los derechos de las personas trabajadoras, así como la erosión de derechos y de seguridades, por lo que se debe reflexionar si ha surgido una “nueva cuestión social”. (Palacio y Fink, 2017) La urgencia de la problemática se intensifica si se considera que, tal como lo plantearon la Ilustración y las teorías sociales del siglo XIX, la importancia social del trabajo reside no solo en el sustento económico del individuo sino también en la autonomía subjetiva y, como tal, se revela como imprescindible para la participación política (Honneth, 2023).

Desde la perspectiva anterior, es importante dilucidar: ¿Cuáles mecanismos han utilizado las elites políticas para transformar el mundo laboral? (Viales Hurtado, Chavarría y

Araya, 2016) ¿Qué impacto han tenido en términos del retroceso en el campo de los derechos de las personas trabajadoras, así como sobre la erosión de derechos y de seguridades? (Viales Hurtado y Díaz Arias, 2018). Sin embargo, ante este escenario de crisis, también es importante plantear la cuestión de las formas alternativas de actividad económica que se organizan a nivel de base y que también se constituyen en estrategias de supervivencia y de resiliencia, tomando en cuenta su profunda trayectoria histórica en América Latina, para debatir sobre: ¿Qué formas económicas alternativas a la economía (neo)liberal se han desarrollado entre los siglos XIX y XXI?

Para dilucidar la naturaleza y la profundidad de estos cambios, se debe analizar, de manera comparada y con una visión de trayectoria histórica, los elementos precitados tomando en consideración ejes transversales como la clase, la etnia, el género, pero también las desigualdades, las migraciones laborales, el trabajo femenino, el trabajo infantil, el trabajo de las personas jóvenes, de las personas adultas mayores, así como los cambios en la concepción y en las dinámicas de las familias, en un contexto de erosión de los derechos laborales y de “flexibilización” de los mercados de trabajo, de ampliación de la marginalidad, de la informalidad y de la pobreza.

Las tendencias de estos procesos están atravesadas por problemáticas estructurales, institucionales, sociales, ambientales, culturales, medioambientales, científicas y tecnológicas, que se proyectan en otros ejes transversales que complejizan la visión relacional del fenómeno: problemáticas de clase, género, etnia, religión, laborales, generacionales, de diversidades sexuales y de violencia, en un contexto de confluencia de crisis, comprendidas como “crisis contemporáneas que se fortalecen mutuamente”, donde son fundamentales las brechas de conocimiento (Hernes, 2010, p. vi).

Además, surgen nuevos escenarios vinculados con los cambios en las cadenas de valor y en las estrategias nacionales y supranacionales, donde se esbozan pronósticos sobre los

cambios en los mercados laborales a partir del impacto de las nuevas tecnologías de información, de conocimiento, de comunicación y del desarrollo de la Inteligencia Artificial (Jagannathan, Ra, y Maclean, 2019). La crisis climática impacta sobre las formas de producción y comercialización de bienes y servicios, que también determinan el futuro del trabajo, dado que se sugiere una relación entre empleos degradados (bajos salarios e inseguridad) y crisis medioambiental (Baldry y Hyman, 2022). Uno de esos impactos se manifiesta en la virtualidad de los espacios laborales; el empleo por plataformas (entre la autonomía, la dependencia y la desprotección) en el contexto del denominado “capitalismo de plataformas” y de la “economía digital” (Jones, 2021).

Ante estos cambios, los marcos regulatorios resultan inadecuados, insuficientes e ineficaces para la tutela de derechos laborales, ya que tanto los nacionales, como los internacionales, se construyeron a partir de las expresiones nacionales. Se requiere una discusión sobre las nuevas estrategias (sindicales, jurídicas, políticas pero también económicas y sociales), para lo que se ha denominado el nuevo “derecho transnacional del trabajo” (Blackett, 2020) que articule los niveles nacional, regional e internacional mediante la articulación de instrumentos multinivel (leyes de Compliance o debida diligencia, convenios colectivos de trabajo, y su articulación con contratos comerciales en las cadenas y mecanismos de solución de controversias y reparación integral de daños). Por lo tanto, el análisis debe partir de una lógica transnacionalista, que permite superar los marcos de los estados nación, así como los excepcionalismos, por medio de la comparación (Thelen, 1999).

Con la pandemia/sindemia por la COVID-19 un actor no humano, un virus, llegó a transformar el modo de vida de la sociedad o a profundizar las desigualdades y a reforzar los cambios en el mercado de trabajo y en la justicia laboral, profundizando las desigualdades preexistentes en los

mercados segmentados por clase, etnia, género, generación (Cortés y Forsythe, 2022) y todavía no está claro si ese cambio puede revertirse en todas sus características (Díaz-Arias y Viales-Hurtado, 2020).

Las investigaciones sobre la división del trabajo y las desigualdades de género se complementan ahora con la perspectiva de las “divisiones del trabajo por género”, para considerar las condiciones que construyen las jerarquías de trabajo, pero también los valores de género, y la relación entre estas con las desigualdades de clase, etnia, nacionalidad y sexualidad (Mills, 2016). Otros impactos, vinculados con el género, deben llevar a la reflexión sobre la conciliación de los trabajos de cuidado y domésticos con el trabajo remunerado (que incluiría además la reflexión sobre las políticas sexuales y reproductivas); el sexismo laboral y las nuevas formas de exclusión de género (el debate sobre la idoneidad de las políticas de cuotas de género) y la generización de las organizaciones, que permitirá debatir sobre la lógica generizada a lo interno de las instituciones, así como sobre la generización de sus resultados, servicios o productos (Kenny, 2007).

Es necesario abordar interrogantes como las siguientes: ¿Cómo transforma el contexto de cambios en el mercado de trabajo, de erosión de los derechos laborales, de “flexibilización” del empleo, de ampliación de la marginalidad, de la informalidad y de la pobreza —atravesados por la clase, la etnia, el género— las nuevas dimensiones y transformaciones en las desigualdades, las migraciones laborales, el trabajo femenino, el trabajo infantil, el trabajo de las personas jóvenes, de las personas adultas mayores, así como los cambios en la concepción y en las dinámicas de las familias? Y, además, aproximarse al problema de cómo se sobrevive, desde abajo, ante los cambios en el contexto potenciados por el neoliberalismo y el “capitalismo salvaje” (Narotzky, 2012). Este abordaje permite comprender el funcionamiento de las economías de base (Viales Hurtado e Izquierdo, 2018).

Para la discusión sobre estas problemáticas, que se convertirán en ejes y laboratorios de investigación, entre el 8 y el 10 de julio de 2024 se llevó a cabo en la Universidad de Costa Rica, la Plataforma para el Diálogo “Crisis, transformaciones del mundo laboral y nuevo pacto social en América Latina y el Caribe”, organizada por el Centro Regional Centroamérica y el Caribe del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS), un centro de estudios avanzados creado en marzo de 2017 por cuatro universidades latinoamericanas y cuatro universidades alemanas, por iniciativa del Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF, Alemania). Fue co-organizada por el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) y coordinada por personas investigadoras de la Universidad de Costa Rica: el Dr. Ronny Viales Hurtado (Director del CIHAC), la M. Sc. Viviana Guerrero Chacón (Docente e investigadora de las Escuelas de Filosofía y Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica) y el Dr. Mauricio Castro (Docente e investigador de la Facultad de Derecho), junto con la Dra. Estela Grassi (Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires, Argentina).

Este libro es un resultado de la plataforma para el diálogo, en la que participaron más de 20 personas, provenientes de Argentina, Cuba, Estados Unidos, Bolivia, México, Alemania, Brasil, Ecuador, Colombia y Costa Rica, de los cuales se publican 13 capítulos, y se divide en dos partes. En la primera parte, titulada “Cambios institucionales y política social”, en el capítulo 1, Juan Manuel Palacio reflexiona sobre “¿Qué derecho del trabajo luego del ‘fin del trabajo’? Perspectivas desde América Latina”. Su planteamiento se centra en el análisis de la crisis global del “moderno derecho al trabajo”, desde finales del siglo XX, con perspectiva latinoamericana, para identificar las problemáticas principales del fenómeno, principalmente desde el debate generado en el mundo jurídico y de las ciencias sociales y económicas en torno a los orígenes

y características del problema, para identificar propuestas de posibles alternativas de solución. Además, plantea los límites de la discusión generada desde Estados Unidos y Europa Occidental para valorar su impacto sobre las realidades del trabajo y del derecho laboral en América Latina.

En el capítulo 2, titulado “Arreglos institucionales informales y reconfiguración del mundo del trabajo en Cuba ¿Estrategias desde abajo?”, Osnaide Izquierdo-Quintana profundiza en los cambios que ha presentado el devenir del mundo del trabajo en Cuba, a partir de los códigos representacionales y simbólicos que lo atraviesan, desde una perspectiva relacional, centrándose en los arreglos institucionales que se han construido en un contexto de informalidad estructural y de cambios en las configuraciones de poder tradicionales. Para esto, se aproxima al Sistema de Relaciones Laborales, al ámbito institucional del conflicto laboral y al planteamiento de futuros posibles.

Ronny J. Viales-Hurtado y David Chavarría-Camacho, en el capítulo 3, profundizan en el análisis de: “La ‘guerra legal’ impulsada por las élites políticas: mecanismos, actores y la erosión del pacto social-histórico, los derechos y la justicia laboral en Costa Rica en el contexto del reformismo neoliberal (2015-2024)”, para comprender cómo se ha utilizado este mecanismo, por parte de las elites políticas, para erosionar el pacto social-histórico en el país, en el campo de los derechos laborales y de la justicia laboral. Desde una perspectiva *path dependence*, se estudian algunas reformas normativas, valorando las coyunturas críticas y las secuencias reactivas, entre estas la reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica (1943/1998/2015-2017) para, finalmente, tomar en cuenta el papel de la institucionalidad democrática como freno y como posibilidad para generar un nuevo pacto social, que no borre el pacto social-histórico multiclasista, orientado hacia el bienestar y la inclusión de otros sectores en su deliberación.

En el capítulo 4, titulado “Economía política de la austeridad en los salarios del sector público en América Latina: análisis

de panel de datos, 2000-2016”, Juan Manuel Muñoz-Portillo aporta respuestas para tres preguntas centrales: ¿es posible que las consolidaciones fiscales enmascaren, en realidad, medidas de austeridad en consonancia con ideas neoliberales? ¿qué factores políticos explican los recortes de gasto en salarios públicos durante las consolidaciones fiscales y la austeridad? y ¿explica la ideología del partido gobernante los aumentos o recortes de gasto en salarios públicos? Sus respuestas se construyen a partir de un análisis estadístico de un conjunto de datos anuales para 14 países de América Latina, con variables financieras, económicas y políticas, entre 2000 y 2016, para proponer que la ideología del partido de gobierno no explica las consolidaciones fiscales y, a la vez, para valorar el peso relativo de otros factores relevantes, entre estos el papel de la “derecha económica” y de los partidos políticos.

Daniela Soldano, en el capítulo 5, el último de la primera parte, reflexiona sobre la interrogante de si “¿Puede el Estado —aún hoy— hacer la diferencia? Aportes para conjurar una nueva oscuridad de la política social”. En el contexto de la confluencia de crisis, partiendo del caso argentino pero con pretensión de que sus argumentos tengan alcance global, la autora se centra en cuatro problemáticas, con una visión relacional: las implicancias políticas y técnicas de la perspectiva del capital humano en el giro a la derecha de la política social del presente; las principales aristas de la cuestión social contemporánea en América Latina, ante la crisis de la capacidad de protección del Estado; la necesidad de recrear un pacto social que parta del reconocimiento de la gravedad de los problemas sociales actuales; y por último proponer algunas claves fundamentales orientadas a la construcción de un nuevo enfoque del bienestar con carácter amplio e integrador.

La segunda parte del libro, “Género y resistencias”, inicia con el capítulo 6, que presenta la conferencia inaugural de Leon Fink sobre “The Maya of Morganton: Forty Years of Labor

Migration from the Guatemalan Cuchumatanes to Small-Town North Carolina”, donde se aborda las transformaciones del mundo laboral a partir del estudio de caso de los mayas de Morganton, caso al que le ha dado seguimiento desde la década de 1990. A partir de unas huelgas encabezadas por migrantes guatemaltecos en la planta avícola *Case Farms* en Carolina del Norte, el autor ha investigado e interpretado los conflictos entre trabajadores y empleadores, pero además los mecanismos de circulación de personas y de ideas, las subjetividades de las personas migrantes, así como los desafíos para defender sus derechos básicos en el trabajo, para asegurar la supervivencia de sus familias y para reconstruir un sentido más amplio de comunidad.

Viviana Guerrero Chacón, en el capítulo 7, titulado “¿Nuevas formas de generización del mundo laboral? La idoneidad de las políticas públicas costarricenses en torno al cuidado”, se aproxima a la complejidad de las expresiones de la desigualdad de género a partir del análisis de la relación entre derechos formales y situación real de las mujeres en términos de su participación en el mercado laboral en el caso de Costa Rica, centrándose en el hecho de que el trabajo remunerado no se comparte por igual entre los géneros, situación que perjudica la condición económica de las mujeres, y que se agrava si las mujeres son madres o si deben atender labores de cuidado. La autora se concentra en el estudio del papel del Estado para atender estas disparidades, por medio de la revisión crítica de la “Política Nacional de Cuidados 2021-2031”, desde la perspectiva del Institucionalismo Feminista.

Por su parte, Malena Victoria Hopp, en el capítulo 8, denominado “Trabajos para la vida. Reconocimiento económico de los cuidados comunitarios e igualdad de género en la economía popular en Argentina”, desarrolla un estudio de caso ubicado en Argentina, en el contexto del reformismo neoliberal que ha profundizado la informalidad, la des-salarización y la precarización de las personas trabajadoras,

situación que ha obligado a las economías de base a buscar lógicas de subsistencia ante la crisis de los marcos tradicionales de regulación, protección y seguridad social, además de la crisis de los cuidados y de las desigualdades de género que complejizan la confluencia de crisis. El caso particular de análisis es el de la “Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular (UTEP)”, que asumió estos desafíos de la representación de un conjunto heterogéneo de actividades laborales que se diferencian del trabajo asalariado típico, por lo que aproximarse a sus estrategias permite comprender en profundidad la situación de Argentina y, a la vez, (re)pensar escenarios similares en América Latina.

El capítulo 9 presenta otro caso interesante, donde Nadia Scarleth Guevara-Ordoñez se aproxima a “La ciudad de las mujeres: trabajo y uso del espacio público en la era del Neoliberalismo en Bolivia”. En un país en el que el 85% de las personas pertenece a los “mal denominados ‘informales’”, situación que afecta de manera diferenciada a las mujeres, para quienes la cifra llega al 87%, fruto de varias décadas de reformismo neoliberal, de la implantación de contratos por tiempo horario y de la “narrativa del auto empleo o romantización de la precariedad que tomaron el lugar de la seguridad laboral”, en criterio de la autora, se estudian de manera particular, porque han padecido por la falta de políticas estatales de cuidado, que les ha limitado su desarrollo profesional y que, ante el hecho de asumir labores de cuidado, han debido ubicar opciones económicas en el espacio público, que se transforma en uno de cuidado, de “maternaje”, de establecimiento de redes, para lo que se estudia el caso de la ciudad de La Paz, donde las mujeres han desarrollado formas de apropiación del espacio público a pesar del no reconocimiento por parte de las autoridades estatales y locales.

En el capítulo 10, denominado “Victimhood in Agency: Re-Narrating Sex Trafficking and its Representations in Dialogue with Survivors in Puebla, Mexico”, Irina Zudina profundiza en

las narrativas sobre la trata empleadas por los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los actores políticos y la comunidad científica, conceptualizando la trata de personas como una violación grave de los derechos humanos que abarca prácticas como la esclavitud, el trabajo forzoso, la explotación sexual, el matrimonio forzado y la extracción de órganos. La autora profundiza en las micronarrativas de agencia en la victimización a partir del trabajo de campo realizado en Anthus A. C., en 2023, un centro no gubernamental de rehabilitación y asistencia para mujeres y niñas víctimas de trata con sede en Puebla, México, donde interactuó con personas sobrevivientes de la trata sexual doméstica, así como de la explotación sexual comercial de personas menores en México.

Fernando C. Cotanda, en el capítulo 11, titulado “Quatro décadas de negociações sindicais sobre inovações tecnológicas e organizacionais no Brasil. Objetos negociados, efetividade, posturas sindicais e desafios para a capacitação sindical”, realiza un balance analítico, para el periodo 1984-2024, sobre las negociaciones sindicales brasileñas que involucran los procesos de innovaciones tecnológicas y organizativas en las empresas, para estudiar los tipos de influencia sindical en los procesos de innovación tecnológica y organizacional; las características de las cláusulas contraídas; la eficacia de las cláusulas contractuales; las posturas sindicales frente a la posibilidad de negociar estos temas así como, con visión interpretativa global, los desafíos de la formación sindical que busca incidir en el proceso de trabajo. Su aproximación crítica se da desde la “reestructuración productiva” que puso en marcha transformaciones significativas en el mundo del trabajo, sin dejar de lado las formas no institucionalizadas de involucramiento y resistencia por parte de los trabajadores en relación con su trabajo y las innovaciones en el lugar de trabajo. El autor reflexiona además sobre los desafíos de la influencia sindical en Brasil, reflexión que se puede ampliar al contexto de América Latina y el Caribe.

Isabel Álvarez-Echandi, en el capítulo 12, profundiza sobre la relación “Entre reformismo anticomunista y el Estado neoliberal: Trabajadores bananeros, el internacionalismo laboral y el fuero sindical en Costa Rica, 1953-2020”. La autora explora el contexto transnacional y la trayectoria que llevaron al establecimiento del fuero sindical en Costa Rica, donde, una estrategia de contención al comunismo y su potencial infiltración a los sindicatos, desde la década de 1950 por parte de líderes del Partido Liberación Nacional y de los programas laborales estadounidenses, terminó consolidando la internacionalización de la lucha sindical por los derechos laborales de los trabajadores mientras el “solidarismo”, como movimiento, reemplazaba a los sindicatos en las industrias. El anticomunismo de la Guerra Fría se exacerbó durante la década de 1980 porque organizaciones internacionales no estatales tomaron cada vez mayor preponderancia en la resolución de conflictos laborales, tales como como la Organización Internacional del Trabajo y la anticomunista Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (ICFTU), trayectoria que tuvo una nueva coyuntura crítica a partir del reformismo neoliberal, que también se analiza.

En el capítulo 13, el último de esta obra, Sofía Cortés-Sequeira, Fiorella Jara-Sanabria y José Julián Llaguno-Thomas profundizan en los alcances, y las resistencias, de las presiones del reformismo neoliberal sobre el empleo público. En su capítulo titulado “Asalto al Empleo Público y al Estado en Costa Rica: Acciones colectivas y resistencia sindical en tiempos de neoliberalismo salvaje (2019-2024)”, abordan, con base en la metodología del Análisis de Eventos de Protesta (AEP) y los datos obtenidos de “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, un análisis descriptivo de las acciones colectivas protagonizadas por organizaciones de personas trabajadoras del sector público costarricense, entre enero del 2019 y abril del 2024,

orientadas a la defensa de sus condiciones laborales y de la institucionalidad estatal existente frente las medidas de desmantelamiento y desmejoramiento de este sector, en un contexto de profundas reformas políticas que pretenden reducir el Estado y los servicios que presta a la población, en aras de la austeridad en el gasto público, con el fin de responder a macro indicadores económicos. Las personas autoras también realizan un balance crítico de las “leyes anti-obreras” aprobadas en este periodo.

Los aportes de las personas autoras son muy relevantes porque, además de la profundidad analítica de sus capítulos, nos permiten construir un contexto amplio, sin perder de vista el contexto internacional, transnacional y transnacionalista, de las reformas del mundo laboral en América Latina y el Caribe. Estos aportes, en su conjunto, permiten conocer en profundidad, por medio de la relación entre estudios de caso y los diferentes contextos, los vínculos entre crisis y transformaciones del mundo laboral en América Latina y el Caribe, a partir de los cambios institucionales y la política social, así como comprender las dinámicas de género y las resistencias que se generan ante el reformismo neoliberal y, para avanzar, también nos proponen futuros posibles que nos pueden llevar a reflexionar sobre las posibilidades de deliberar acerca de la naturaleza de una nueva cuestión social y sobre la necesidad de un nuevo pacto social en la región.

Agradecemos a las personas autoras por su confianza y por la seriedad de sus contribuciones, así como a las instancias que han hecho posible esta publicación; además, el apoyo logístico de las personas colegas Rosa Alvarado Brenes y Cristófer Rodríguez Álvarez para su concreción.

Ronny J. Viales-Hurtado  
Editor

## Bibliografía

- Baldry, C. y Hyman, J. (2022). *Sustainable Work and the Environmental Crisis. The Link between Labour and Climate Change*. Routledge.
- Blackett, A. (2020). Futuros transnacionales del derecho internacional del trabajo. Introducción. *Revista Internacional de Trabajo*, 139 (4), 497-505.
- Cortés, G. y Forsythe, E. (2023). Heterogeneous Labor Market Impacts of the COVID-19 Pandemic. *ILR Review*, 76 (1), 30-55.
- Díaz Arias, D. y Viales Hurtado, R. (2020). Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11 (Número Especial), 53-59.
- Gil Lázaro, A. (2011). Prácticas mutualistas y discurso caritativo. La sociedad de beneficencia española en México 1910-1936. *Historia Social*, (70), 81-105.
- Hernes, G. (2010). Prefacio: Un planeta, mundos aparte ¿el mismo mapa? En *Informe sobre las Ciencias Sociales en el mundo. Las brechas del conocimiento* (pp. vi-ix). UNESCO.
- Honneth, A. (2023). *Der arbeitende Sowerän. Eine normative Theorie der Arbeit*. Suhrkamp.
- Jones, P. (2021). *Work Without the Worker: Labour in the Age of Platform Capitalism*. Verso Books.
- Kenny, M. (2007). Gender, Institutions and Power: A Critical Review. *POLITICS*, 21 (2), 91-100.
- Kittrie, O. (2006). *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford University Press.
- Mills, M. (2016). Gendered Divisions of Labor. En L. Disch y M. Hawkesworth (Eds.), *The Oxford Handbook of Feminist Theory* (pp. 281-303). Oxford University Press.
- Narotzky, S. (2012). Europe in crisis: grassroots economies and the anthropological turn. *Etnográfica*, 16 (3), 627-638.
- Palacio, J. y Fink, L. (Eds.). (2017). *Labor Justice Across the Americas*. The University of Illinois Press.
- Puig de la Bellacasa, M. (2017). *Matters of care: speculative ethics in more than human worlds*. University of Minnesota Press.
- Jagannathan, S., Ra, S., y Maclean, R. (2019). Dominant recent trends impacting on jobs and labor markets - An Overview.

- International Journal of Training Research*, 17 (sup1), 1-11.  
<https://doi.org/10.1080/14480220.2019.1641292>
- Thelem, D. (1999). The Nation and Beyond: Transnational Perspectives on United States History. *The Journal of American History*, 86 (3), 965-975. <https://doi.org/10.2307/2568601>
- Viales Hurtado, R., Chavarría, D., y Araya, R. (2016). El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política socio-laboral en Costa Rica, 1998-2016. *Revista Memorias*, (30), 66-97.
- Viales Hurtado, R. y Díaz Arias, D. (2018). Costa Rica y los pactos sociales multclasistas. La Reforma al Código Procesal Laboral (2015-2017). *Revista Nueva Sociedad*, (273), 83-97.
- Viales Hurtado, R. e Izquierdo Vázquez, C. (2018). Hacia una definición de las Grassroots Economies para la investigación histórica: familia, redes de ayuda mutua, mercado laboral, microcrédito y estrategias de supervivencia de las economías de base. *Revista de Ciencias Sociales*, (162), 131-148.

## **PRIMERA PARTE**

### **Cambios institucionales y política social**

# CAPÍTULO 1

## ¿Qué derecho del trabajo luego del “fin del trabajo”? Perspectivas desde América Latina

*Juan Manuel Palacio*

### Introducción

Desde finales del siglo pasado, lo que se conoce como el moderno derecho del trabajo atraviesa una crisis profunda en todo el mundo. Nacido para regular las relaciones laborales de la época de oro de un mundo industrial que hoy se está desvaneciendo, la legislación social enfrenta desafíos de adaptación cada vez más grandes. Este capítulo se centrará en analizar ese problema contemporáneo, de dimensiones globales, pero concentrado en las particularidades que adquiere en América Latina. Para ello, luego de definir las aristas principales del fenómeno, se detendrá en el debate generado en el mundo jurídico y de las ciencias sociales y económicas en torno a los orígenes y características del problema y, sobre todo, a sus posibles soluciones. En tercer lugar, procurará establecer los límites que dicho debate

(mayormente centrado en la realidad de los países desarrollados y, dentro de ellos, en especial de Estados Unidos y Europa Occidental) tiene para el análisis de la realidad del trabajo y del derecho laboral latinoamericanos.

## El problema

Dicho de forma simple y concreta, el problema puede formularse como la discrepancia que se verifica en el mundo actual entre “trabajo” y “derecho del trabajo”, según las acepciones clásicas, históricamente situadas, de ambos conceptos. Esta discrepancia consiste en que dichos conceptos, que nacieron para operar en conjunto, han seguido en las últimas décadas trayectorias distintas: mientras uno, el trabajo, ha cambiado radicalmente su fisonomía (tanto, que algunos extremistas han decretado su defunción), el otro ha permanecido estático o se ha movido a un ritmo mucho más lento, perdiendo entonces su eficacia y, para algunos, su sentido. Pero antes de precisar las diferentes aristas del problema, conviene aclarar conceptualmente cuáles son los términos de la ecuación.

Comenzando por el trabajo, cabe preguntarse: ¿cuál es el trabajo (o la idea del trabajo) que se ha desnaturalizado o ha dejado de ser tal o incluso para algunos, ha muerto? En el debate actual de los expertos que se analizará más adelante, ese trabajo que desde hace unas décadas está en crisis es el prototipo del trabajo “clásico” del capitalismo nacido de la revolución industrial europea y norteamericana. Esto es, un trabajo que se caracteriza por ser libre, subordinado y dependiente, de duración indeterminada, estable, registrado, de tiempo completo, remunerado por un salario y amparado en un contrato de empleo con un empleador visible. Trabajo que se desarrolla en una gran fábrica en la que conviven distintas clases de empleados en una comunidad laboral bajo las órdenes de un empleador y que por tanto comparten beneficios y experiencias y están

generalmente organizados para defender sus derechos en un gremio o sindicato. Es este tipo o modelo clásico o “fordista” de trabajo, cuya mejor expresión es el trabajo industrial manufacturero, que estuvo en la base de los “treinta años gloriosos” del capitalismo del siglo XX y que fue el pilar de toda una sociedad bautizada con certeza de “salarial”, es el que ha experimentado cambios dramáticos en las últimas décadas.

La aclaración vale porque es obvio que esa idea que tenemos de “trabajador” y de “relación laboral”, por más que nos resulte la más evidente y la que más rápido nos viene a la mente cuando se menciona el concepto, es solamente una de las configuraciones que ha adoptado el trabajo en la historia de la humanidad (y que, en esa larga duración, si es que ahora está en extinción, hay que decir que ha tenido, como forma dominante, una existencia efímera). Y, por lo tanto, si se ha consolidado como el sentido común universal del concepto de trabajo, el modelo de referencia, no es entonces porque haya sido el que más tiempo dominó las relaciones laborales en la historia —v.g., mucho más tiempo duró la esclavitud o el trabajo familiar no remunerado— sino más bien por la fuerza que tuvo y sigue teniendo la retórica del capitalismo industrial en el pensamiento occidental.

¿Cuáles son entonces los cambios que ha sufrido el trabajo, así definido, en las últimas décadas? El más fundamental es el de la pérdida de centralidad de ese modelo fabril, que es cada vez menos representativo, y con él, la del obrero industrial en la estructura del empleo. En las últimas décadas esa relación laboral “clásica” ha ido perdiendo terreno en favor de otras formas, inicialmente consideradas “atípicas” y convirtiéndose por lo tanto en cada vez menos “típica” hasta devenir francamente minoritaria en muchos países.

La crisis económica global que siguió a los “treinta años gloriosos” (que se inaugura con la crisis del petróleo de 1973 e incluye fenómenos diversos como el incremento de la

competencia internacional, la revolución digital, la caída de la Cortina de Hierro, y la consolidación de mercados regionales, entre otros) llevó a un rediseño de la economía mundial y los patrones del comercio, así como, con el tiempo, a transformaciones profundas en la organización de las empresas y el trabajo. Así, en las últimas décadas del siglo XX y en los inicios del XXI se ha asistido a nuevos procesos de organización productiva en el que la producción fabril centralizada convive cada vez más con esquemas de descentralización, tercerización, y producción en red, que promueven relaciones laborales más flexibles, dinámicas y móviles, con trabajos temporarios o por tarea y trabajadores autónomos que entran y salen del mercado con frecuencia, derivando todo esto en la pérdida de estabilidad y protección de los trabajadores, la proliferación del trabajo informal y no registrado (con niveles alarmantes en diversas partes del mundo en desarrollo) y la fragmentación de la fuerza de trabajo. Tan dramáticos han sido esos cambios que algunos autores hablan del “fin del trabajo”, como clase social, como categoría de análisis y como identidad (Rifkin, 1995).

En cuanto al segundo término de la ecuación, el derecho del trabajo también merece algunas precisiones. Es que, así como el trabajo que experimentó cambios dramáticos en las últimas décadas es uno muy concreto, el derecho del trabajo que está atravesando un momento crítico, también lo es. Se trata del Derecho del Trabajo, con mayúsculas, también bautizado por el jurista argentino Alfredo Palacios “el nuevo derecho”, que se conforma en la primera mitad del siglo XX en el mundo occidental y que nació para regular (en verdad, para contener y remediar) las consecuencias negativas que tenían para los trabajadores esas relaciones y esos contratos laborales que cobijaba el mundo fabril. En otras palabras, el derecho del trabajo nació para regular y regimentar las relaciones laborales clásicas del modelo industrial y el trabajo “fordista” y es por eso que la eventual desaparición o crisis de

ese modelo (o su marcada declinación en términos relativos), pone en jaque a ese mismo derecho.

La aclaración vale también para este caso porque, así como relaciones de trabajo, en su sentido más amplio, ha habido desde el comienzo de la historia, la regulación del trabajo (entendido éste como tarea que alguien hace para otro, no importando si lo hace libremente o por estar obligado bajo algún tipo de sujeción), ya sea a través de leyes escritas o de convenciones sancionadas por la costumbre, es casi tan antigua como el trabajo mismo. Y siendo el trabajo libre una “invención” relativamente reciente en la historia de la humanidad (Steinfeld, 1991), todas las otras formas que predominaron desde tiempos pretéritos tuvieron sus regulaciones y formas contractuales. Durante siglos, por ejemplo, leyes específicas velaron porque los contratos de trabajo fueran cumplidos por los trabajadores, castigando los incumplimientos. Se trataba de leyes represivas, destinadas a controlar y hacer efectivo el trabajo servil, pero no por eso dejaban de ser leyes laborales. Pero además, junto con ellas, también existieron desde antiguo leyes protectoras de los trabajadores, y en un sentido parecido a las leyes laborales modernas. Así, en los dominios de los imperios ibéricos en América, infinidad de regulaciones —que tenían orígenes en la legislación medieval de la Península— estuvieron dedicadas a la regulación y a la protección, a veces minuciosa, del trabajo de indios y esclavos.

Puede concluirse entonces que el trabajo, en cualquiera de sus formas y manifestaciones históricas, siempre tuvo una relación inseparable de la ley. Pero entonces, ¿qué fue lo “nuevo” del “nuevo derecho” de principios del siglo XX, que ahora se encuentra en crisis? Al menos cuatro cosas. La primera es que tuvo como objeto exclusivo la regulación del trabajo libre (la esclavitud y otras formas de trabajo forzado habían ya desaparecido o pasado al terreno de lo ilegal, por lo que mal podía el Estado abocarse a su regulación).

En segundo lugar, la nueva legislación se sostenía en una filosofía distinta de la relación laboral y del contrato de trabajo que había caracterizado el marco jurídico liberal del siglo XIX. En aquella tradición, consagrada en los códigos civiles de los países europeos y latinoamericanos, primaba la idea individualista del contrato de trabajo como una relación libre entre iguales, bajo la figura del contrato de locación. Ahora en cambio, se consideraba al trabajador en condición estructuralmente inferior al empleador, subordinada, y por lo tanto el sentido y misión primordial de las leyes eran los de proteger a la parte más débil del contrato de trabajo, tratando de minimizar los efectos de esa desigualdad. Por así decirlo, la ley cambiaba de bando y se ponía ahora decididamente del lado del trabajador, para protegerlo de la arbitrariedad del empleador. Es por eso que, junto con el principio básico protectorio de la parte más débil, y siguiendo a Plá Rodríguez (1978), el derecho del trabajo se guiaba por los siguientes principios básicos: el de la irrenunciabilidad de los derechos (es decir, los declaraba de orden público, haciendo al Estado responsable de su vigilancia); el de la continuidad de la relación laboral (protección contra la interrupción injustificada del contrato); el de primacía de la realidad (si hay discrepancia entre el contrato y lo que sucede realmente en el lugar de trabajo se da preferencia a lo segundo); *in dubio, pro operario* (si hay duda razonable, se da razón al trabajador); y la regla de la condición más beneficiosa (si existe una normativa más favorable al trabajador, puede optar por ella aunque no la hubiera solicitado).

En tercer lugar, la moderna legislación laboral no solo perseguía la protección del trabajador sino también garantizar derechos, tanto los que otorgaba graciosamente el Estado como los que habían ganado los trabajadores a través de sus luchas históricas. La limitación de la jornada laboral; la prohibición del trabajo insalubre, o de las mujeres y niños en ciertas actividades; la compensación por accidentes

de trabajo; el descanso semanal o las vacaciones; la libertad de organizarse y reclamar, son tantos ejemplos de esas luchas, que se consagraron como derechos del trabajador, se plasmaron en leyes escritas, y por lo tanto adquirieron con el tiempo el carácter de “derechos adquiridos”.

Por último, lo que distingue a la nueva legislación laboral del siglo XX es que vino acompañada de un aparato estatal de intervención que tenía como propósito garantizar la aplicación de las leyes y castigar su violación. Así, simultáneamente con la producción de leyes, se crearon oficinas estatales específicas para atender la cuestión laboral y supervisar el cumplimiento de la ley (departamentos u oficinas de trabajo) y se crearon diversos mecanismos para resolver disputas entre empleadores y trabajadores, entre los que destacó la creación de un fuero nuevo dentro de la organización judicial: la jurisdicción del trabajo (Palacio, 2018b; Fink y Palacio, 2018).

De esta manera, la crisis que se diagnostica actualmente para el derecho del trabajo se refiere específicamente a un corpus legal concreto, que se conforma en un momento histórico preciso, durante la primera mitad del siglo XX, como fruto de un nuevo “modo de pensamiento”, que a su vez se articuló en un nuevo lenguaje en torno a “lo social” (Kennedy, 2003). Ese lenguaje fue propagándose por todo el mundo occidental, ganando fuerza a su paso hasta llegar a su ápice a mediados del siglo XX. Los canales de circulación fueron variados e incluyeron a la Iglesia católica, el movimiento obrero internacional, el socialismo, redes académicas y universitarias y, sobre todo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en 1919 (Palacio, 2018a). Al final del camino, se afianzó mundialmente un clima de ideas global que, no sin resistencias y conflictos, remarcó la necesidad una intervención del Estado para regular las relaciones laborales y contractuales. El “nuevo derecho” fue el instrumento central que utilizó el Estado para dicha intervención.

## Aristas de un problema

Aclarados los términos de la ecuación, el problema que enfrenta hoy el derecho del trabajo es el de una creciente inadecuación a las nuevas formas del empleo que han proliferado en el mundo, lo que lo ha hecho objeto de duras críticas, tanto por derecha como por izquierda, por funcionarios y políticos, académicos, empresarios y trabajadores por igual. Por derecha, se argumenta que el cúmulo de regulaciones y protecciones que representa la legislación laboral impide la necesaria flexibilidad en las relaciones de trabajo que exigen las nuevas formas empresariales y por lo tanto quitan eficiencia y productividad a la economía capitalista en su conjunto. Por izquierda, porque esa misma legislación —en su origen pensada para una sociedad salarial de pleno empleo—, protege hoy solo a una elite de trabajadores formales, generalmente organizados, y no a los más vulnerables e “invisibles”, como trabajadores informales, precarizados, ocasionales y autoempleados, que en muchos países constituyen la mayoría de la masa trabajadora. En conclusión, para muchos el derecho laboral está perdiendo su identidad y su sentido (Arthurs, 2011; Bronstein, 2009; Davidov y Langille, 2006; Stone, 2005). Desaparecido el objeto sobre el que debía operar (o transformado de tal modo que ha perdido su fisonomía original), el derecho del trabajo debería adaptarse, ampliarse o corregirse, o desaparecer. En boca de los más extremistas, al “fin del trabajo” debería corresponderle el “fin del derecho del trabajo”.

Siguiendo a Arturo Bornstein (2006), la crisis actual que atraviesa el moderno derecho del trabajo es de cuatro tipos: de cobertura o alcance, de adaptación, de territorialidad o jurisdicción, e ideológica. Lo primero (*cobertura*) se refiere al fenómeno ya señalado de la contracción o decreciente participación relativa de la relación laboral “clásica” —es decir, aquella que está bajo el manto protector del derecho del trabajo— en favor del trabajo informal, autónomo o

“parasubordinado”, que ha crecido marcadamente a expensas de la primera y en algunos países es abrumadoramente mayoritario, y al que el derecho de trabajo no alcanza. La crisis de *adaptación* se refiere a que una legislación pensada para regular una organización del trabajo fordista (coordinada y centralizada) se enfrenta ahora a otra en la que predomina la descentralización, la tercerización, el trabajo en red, la subcontratación, la “externalización” del trabajo, las franquicias, etc., que diluye el riesgo empresario (v.g. en empresas que subcontratan a otras para aplicar sus reglas laborales pero sin contraer las obligaciones y responsabilidades) y expone al trabajador a una mayor precariedad e inestabilidad.

La crisis *territorial* se refiere a un derecho pensado para regir relaciones de trabajo que tienen lugar dentro de las fronteras del estado-nación y que se enfrenta ahora a una economía globalizada en la que las empresas producen descentralizadamente también en el sentido geopolítico, operando en diversos países con protecciones legales diferentes (y tomando provecho de esas diferencias, haciéndolas jugar a su favor). La liberación del comercio y los capitales (así como los mercados de trabajo) saltan fronteras mientras que las leyes no lo hacen. La economía es mundial pero el derecho es nacional o territorial. Esto pone a los gobiernos nacionales en el dilema de derogar sus leyes laborales o suavizarlas para hacerlas más *business friendly* y atraer inversiones, o mantener sus leyes protectoras y perder en la competencia internacional por esos capitales globales.

Por fin, la crisis *ideológica* se refiere a la pérdida de la batalla cultural de la idea original del derecho del trabajo frente a los embates recientes del credo neoliberal. En efecto, el “nuevo derecho” —para algunos, mejor expresado en la formulación más amplia de “derecho social”— no solo fue un corpus específico de legislación conformado durante la primera mitad del siglo XX, sino todo un nuevo sistema legal, producto de una nueva concepción del contrato social.

Contrariamente al liberalismo individualista predominante en el siglo XIX, en la nueva filosofía el *todo* tenía “una existencia propia, independiente de las partes (...) y las partes nunca asumen obligaciones directamente, sin pasar por la mediación del todo”, de manera que “el nexo entre uno y otro individuo siempre es mediado por la sociedad que forman, la que juega un papel regulatorio, mediador y redistributivo” (Ewald, 1997, p. 102). De esta manera, en palabras de uno de sus primeros teóricos, hasta “la más privada de las relaciones jurídicas ha de concebirse no sólo como un asunto de las personas que en ella participan, sino también como un asunto social, es decir, como una relación de derecho público” (Radbruch, 1959, p. 167).

Esa ideología, hegemónica en gran parte del mundo durante buena parte del siglo XX, entró en profunda crisis durante sus últimas décadas y no ha hecho sino profundizarse en el nuevo siglo. A contramano de ella, una nueva ola de liberalismo exacerbado se ha venido instalando y ganando cada vez más fuerza. La nueva ideología sacraliza a las fuerzas del mercado como ordenadoras de la economía y las relaciones sociales, demoniza al Estado y lo culpa de introducir distorsiones nocivas e innecesarias con su excesivo intervencionismo. En el caso de las regulaciones del trabajo, su argumento es que dichas regulaciones aumentan los costos e imponen rigidez a la economía. Se instala así la idea de que el desmantelamiento de la legislación laboral es necesario para un buen funcionamiento de la economía global, ya que son esas regulaciones las que limitan la contratación de mano de obra y generan desempleo.

## El debate

Los problemas derivados de los cambios en las modalidades de empleo que se acaban de mencionar fueron motivo de preocupación creciente tanto para los países que los fueron

padeciendo y los organismos internacionales, como para el amplio mundo de especialistas en derecho y las ciencias sociales y económicas. Esto originó un debate todavía inconcluso entre gobernantes, funcionarios y técnicos estatales y de dichos organismos multilaterales, así como entre juristas, economistas y sociólogos, que si bien cobra fuerza en los años noventa del siglo pasado, ya se había planteado en las dos décadas previas en el mundo desarrollado (en especial en algunas instituciones como la OIT y la Comunidad Europea), frente al surgimiento de algunos de los síntomas del problema, como la informalidad y el trabajo “atípico”. El meollo del debate consiste en dar respuesta a ese dilema contemporáneo: cómo hacer para que el Derecho del Trabajo no pierda su vigencia en este mundo del empleo tan distinto y, sobre todo, no renuncie a sus principios fundamentales.

Un hito en ese debate fue el llamado “Informe Supiot” (*Supiot Report*), publicado en 1999 por la Unión Europea bajo el título *Transformation of labour and future of labour law in Europe* (European Commission, 1999). El Informe era el resultado de una investigación encargada por la UE a un grupo multidisciplinario de destacados especialistas liderados por el filósofo del derecho Alain Supiot, para estudiar el problema del empleo y sus regulaciones en el Viejo Mundo. En tal sentido, hacía un diagnóstico de la situación, sus causas y consecuencias, así como ensayaba propuestas para solucionar o paliar sus efectos más negativos. Desde entonces, el Informe sirvió para orientar las políticas laborales de los países miembros de la UE y también para alimentar un debate profundo en el mundo jurídico alrededor del globo, en busca de una solución para adaptar las protecciones laborales a la actual realidad del empleo.

En cuanto a los orígenes de los cambios el Informe coincidía con otros diagnósticos: a las transformaciones del capitalismo, que llevaron a una reorganización profunda del mundo de la empresa y la producción, se sumó el nuevo credo neoliberal,

basado en el absolutismo de mercado, que abogó fuertemente por la desregulación y flexibilización laboral. Junto con ello, el informe ponía un énfasis muy especial en la globalización, que liberó los mercados, favoreciendo la deslocalización de la producción y forzando una creciente movilidad del trabajo. Esa —sostenía— era la razón fundamental del desempleo y la precarización laboral y no las rigideces de la legislación del trabajo. En particular debido al “darwinismo normativo”, que se da por la competencia en un mercado internacional de normas, en la que gana el que mejores condiciones ofrece (Supiot, 2006, p. 106). Esta competencia es alentada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, que desde 2002 elabora reportes periódicos en su publicación *Doing Business*, destinados a orientar a los inversores internacionales, creando índices de confiabilidad entre países, de acuerdo con la mayor o menor cantidad de regulaciones y protecciones al trabajo que exhiben sus sistemas legales (siendo mejor calificados los que tienen menos).

Como resultado de estos fenómenos, el mundo del trabajo exhibe hoy una gran variedad de modelos de relación laboral, todos ellos alejados de la clásica relación “fordista”, sin ninguno llegar a ser hegemónico. Por un lado, modalidades como la tercerización, la subcontratación, las relaciones triangulares (con al menos dos empleadores), el contrato de duración determinada y de tiempo parcial, el cuentapropismo o el trabajo “parasubordinado” (un trabajador legalmente independiente pero económicamente dependiente), ponen en crisis el sentido tradicional del “empleo”. Pero también lo hacen con el otro término de la ecuación: fruto de la descentralización productiva, el empleador ya no es necesariamente una persona o empresa concreta, sino alguien muchas veces difuso o fragmentario, cuando no una red confusa y superpuesta de contratistas y subcontratistas para una empresa principal con sede en otro país. Es decir, lo que han proliferado son una serie de zonas grises o “formas atípicas” de la relación

laboral, frente a las cuales el derecho del trabajo reacciona con desconcierto y bastante perplejidad.

Uno de los dilemas centrales del debate se relaciona con el trabajo “independiente-dependiente”, que ha puesto en crisis la idea de subordinación —característica esencial de la relación laboral clásica. Se trata de todo trabajo no subordinado (es decir, jurídicamente independiente) pero económicamente dependiente, como en el caso de un contratista que presta servicio regular a una sola empresa. La proliferación de este tipo de trabajo disipa la clásica distinción jurídica entre trabajador dependiente (protegido por la legislación laboral) y trabajador autónomo o independiente (sin esa protección y sujeto a la ley civil y comercial) y define una zona gris para el derecho del trabajo. La legislación, y sobre todo la jurisprudencia, ha ido solucionando el dilema en algunos países tratando de ampliar el concepto de trabajador (v.g. creando la figura del “contratista dependiente”, que depende de una sola empresa) y extendiendo a dichos trabajadores algunos beneficios como salario mínimo o preaviso (Supiot, 1999a).

Otro principio sagrado del derecho del trabajo moderno que está tambaleando en estos tiempos es el de la protección de la continuidad del empleo. En efecto, el trabajo de duración indeterminada, con una jornada laboral y descansos —tanto semanales, como anuales— establecidos por ley es cada vez más minoritario en el mundo del empleo contemporáneo, lo que obliga a revisar ese pilar del sistema protectorio del “nuevo derecho”, tendiente a prevenir la interrupción de la relación laboral (v.g., vía indemnizaciones por despido). La proliferación de trabajos *part-time*, ocasionales o por tarea, junto al teletrabajo, al trabajo de plataformas y a la modalidad de *home-office* (que no siempre implican precarización y muchas veces son preferidos por los mismos trabajadores), ha provocado una fragmentación del tiempo laboral, que es además más heterogéneo e individualizado. Esta realidad —que pone en riesgo los lazos sociales como

los conocemos, el tiempo del descanso, la sociabilidad, el tiempo de la familia, etc.— está tornando obsoleta la legislación laboral que considera al tiempo de trabajo con un criterio objetivo (v.g. jornada de ocho horas, sábado inglés, descanso dominical, trabajo nocturno).

Junto con estos diagnósticos, el Informe, así como otros aportes al problema desde las ciencias sociales y jurídicas que surgieron luego de él, han debatido sobre las posibles soluciones a los dilemas fundamentales que se plantean al derecho del trabajo. Básicamente, las alternativas en juego son las que sostienen que la legislación laboral debe adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo, para lo cual debe no solo ampliarse para abarcar las formas “atípicas” sino ir a una redogmatización de sus principios (hacia un “nuevo-nuevo derecho”), y la que por el contrario sostiene que el derecho del trabajo debería mantenerse en sus principios y protecciones clásicas para de esa manera resistir las consecuencias negativas de los cambios que se están produciendo en el universo laboral.

Las recomendaciones del reporte Supiot son claras a favor de la primera alternativa. El alcance del derecho del trabajo debe ser ampliado, apuntando a una legislación más inclusiva y flexible, que pueda incluir tanto a los trabajadores/empleados como a los cuentapropistas/autoempleados (1999b). Ambos deben ser protegidos por un nuevo derecho ampliado, que permita expandir los derechos laborales a todos los trabajadores —independientemente de si son empleados o no, desde el punto de vista conceptual, o si son formales o informales— así como sus protecciones y beneficios (v.g., salario mínimo, preavisos, vacaciones, negociación colectiva, seguridad e higiene, etc.). Esto implica ir “más allá del empleo”, como reza el título del libro de Supiot basado en el informe (Supiot, 1999a) para abarcar a todos los trabajadores económicamente dependientes y no solo a los empleados.

Esta apuesta por la ampliación se basa en la idea de que permanecer en la rigidez doctrinaria solo puede llevar al derecho del trabajo a su irrelevancia y desaparición. En particular, en un mundo en que las mayores injusticias —que en sus orígenes el derecho del trabajo vino a reparar, prevenir o suavizar— ya no tienen lugar mayoritariamente en el contrato de trabajo sino fuera de él. En efecto, la mayor explotación del trabajo, la mayor precariedad e indefensión de los trabajadores se dan en relaciones que no son las clásicas de empleador-empleado, y que en muchos casos ni siquiera están dentro del mercado. Por consiguiente, la ley laboral, de no adaptarse, dejaría afuera a los más necesitados de protección, desvirtuando en consecuencia el principio fundante de la legislación laboral, que es la protección de los más débiles.

En esa línea, en cuanto al dilema de la continuidad, el Informe propone la idea de “estatus ocupacional” que contemple todas las nuevas formas del trabajo, incluidas las que no se rigen por el mercado. En consonancia con la idea de ir “más allá del empleo”, el objetivo aquí es reemplazar la idea de proteger la continuidad de un empleo específico por el de proveer continuidad en una trayectoria de vida laboral (Supiot, 1999b, p. 36). Es decir, una legislación que permita proteger a los trabajadores durante períodos de transición, tanto en períodos de trabajo como de no trabajo, ya sea por medio de una ley o a través de convenios colectivos. De esta manera, se pone a la persona del trabajador, en toda su variedad, en el centro de la atención y en poder proporcionarle los derechos tradicionales del empleado (estabilidad, seguridad, salud) y los derechos sociales universales (a la salud, seguridad social mínima, etc.). En otras palabras, propender a una ciudadanía social universal, superadora de la protección social del derecho del trabajo y de la seguridad social, que persiga una integración social más abarcativa, a la manera de los programas de “flexiseguridad”

implementados en algunos países europeos —comenzando con la pionera ley de Holanda, de 1999— desde comienzos de este siglo (European Expert Group, 2007).

Por fin, ante el desafío de la economía global y el dilema de que las economías son cada vez más internacionales mientras que las regulaciones del trabajo son eminentemente nacionales, el debate se divide entre los que proponen soluciones por la vía de la internacionalización del derecho del trabajo y los que proponen cambios en el régimen jurídico del comercio internacional. Para los primeros, existen varios métodos para lograr una regulación internacional del trabajo más eficaz: el que ha seguido tradicionalmente la OIT (imponer “normas” internacionales a los estados miembros); el de la armonización de regulaciones entre países miembro de un mercado común (v.g., en la Unión Europea); el de la “supranacionalización” de la ley laboral, legislada por un organismo internacional y que rija en cada estado, hasta ahora solo ensayada en la UE; y la incorporación de cláusula social en los acuerdos comerciales, ya sea de forma multilateral (v.g., a través de la Organización Mundial de Comercio) o unilateral (como las que implementa Estados Unidos en su Sistema Generalizado de Preferencias, que castiga con aranceles a importaciones de países que no cumplen con pautas mínimas de derechos de los trabajadores) (Bronstein, 2006, pp. 24-27).

Para los segundos —entre los que se encuentra el propio Supiot— en concordancia con el diagnóstico de que es la globalización la principal responsable de la actual situación del mundo del trabajo, los métodos de regulación internacional del trabajo han fracasado o solo han conseguido resultados decepcionantes y la única solución reside en la posibilidad de restringir y regular el comercio internacional. Mientras que no haya restricciones a la estrategia de relocalización de empresas con el fin de instalarse en países con bajo costo laboral para reexportar desde allí sus productos, no podrá solucionarse la tendencia al deterioro global de las condiciones laborales.

Por lo tanto —concluye— “corresponde al derecho ampliar o restringir el alcance del libre mercado, en la medida en que aumente el desarrollo humano o desposea a la gente de su sustento y la suma en la pobreza” (Supiot, 2006, p. 114).

Dos cosas pueden concluirse del debate, aquí esquemáticamente descripto, sobre la crisis que enfrenta hoy el derecho del trabajo. La primera es que predomina en él un tono muy teórico y basado en el plano de la conceptualización, tanto de diagnóstico como de las soluciones. En particular, entre los aportes del mundo jurídico, en los que destaca una aproximación formal a la legislación, sin atención mayor al tema de su aplicación y de lo que podríamos llamar la vida real de las leyes (Davidov y Langille, 2006 y 2011; Podetti, 1997).

Lo segundo, de mayor interés para esta contribución, es que se trata de un debate muy centrado en los países desarrollados, sobre todo Estados Unidos, Gran Bretaña y los de Europa occidental, con escasas referencias al mundo en desarrollo, que queda como los “otros” casos. La mejor expresión de este eurocentrismo es el título del texto clásico que lo sigue guiando: la mera expresión “más allá del empleo” habla por sí misma, porque en América Latina, el derecho del trabajo, como se verá a continuación, casi siempre ha intentado regular relaciones más allá del empleo.

## América Latina, el derecho del trabajo y los desafíos actuales

La mera observación de la experiencia histórica del trabajo y del derecho del trabajo en América Latina indica que los problemas que se acaban de analizar para los casos de los países del mundo desarrollado, tanto como las soluciones que se ensayan, tienen aplicación limitada en esta parte del planeta. Y esto es así, porque tanto el trabajo como las regulaciones que lo han regido históricamente tienen diferencias estructurales significativas con la experiencia europea o norteamericana.

En el primer caso, el del trabajo, es necesario decir que la relación laboral típica que está siendo dramáticamente transformada en los países desarrollados nunca fue todo lo dominante que puede haber sido en esas latitudes y en algunos países incluso ha sido y sigue siendo minoritaria. En el segundo, porque por las mismas características históricas de las relaciones laborales en América Latina, el derecho del trabajo clásico, si bien tuvo las mismas bases teóricas que en Europa, tampoco reguló de manera eficaz ni de manera tan generalizada las relaciones laborales, ni en el pasado ni hoy en día. Eso no significa que alguno de los aspectos fundamentales del problema de la inadecuación entre uno y otro y los dilemas que plantea (la desprotección creciente del trabajador, la búsqueda de soluciones socialmente justas y protecciones para los trabajadores informales o al margen del mercado, etc.) no sean los mismos para el subcontinente latinoamericano, ni que los desafíos a futuro no sean igualmente inquietantes.

En cuanto al trabajo, existen diferencias estructurales en la conformación histórica de los mercados de trabajo latinoamericanos con los europeos o de los Estados Unidos. Si bien los sistemas de trabajo en la región han sido siempre muy heterogéneos a lo largo de su historia y con grandes variaciones entre países y entre regiones dentro de los países, existen algunos patrones comunes que pueden aplicarse a todo el subcontinente.

En primer lugar, el trabajo en la región ha sido mayoritariamente rural, hasta bien avanzado el siglo XX y durante buena parte del período de oro de hegemonía del capitalismo industrial (los “treinta gloriosos”), en la mayoría de los países, aun en aquellos más grandes que lograron un respetable desarrollo del sector industrial hacia mediados del siglo. Esto implica que, en el mismo momento que se consolidaba el modelo típico del trabajador industrial en el mundo desarrollado, el trabajador típico de nuestra región

era un trabajador rural, que difería de aquél en casi todo. Además de desarrollar su tarea en el campo en vez de la fábrica, el trabajador rural latinoamericano era las más de las veces un trabajador carente de toda seguridad, a veces semi-libre, muchas veces temporero, que no necesariamente recibía un salario (mucho menos en dinero) y podía trabajar a destajo, por tarea o por una parte de la producción, o a cambio de casa y comida. Tampoco tenía contrato y por lo tanto no gozó (al menos hasta bien avanzado el siglo XX) de ninguna de las protecciones que ofrecía la legislación social. A su vez, por sus condiciones de aislamiento, no solía estar organizado en asociaciones gremiales y muchas veces trabajaba con la ayuda de su familia, cuyo trabajo no se remuneraba. En la terminología del debate actual, se trataba de trabajadores que vivían en la informalidad y en la precariedad, y que, si bien estaban dentro del mercado de trabajo, eran invisibles a la mirada del Estado.

La segunda característica de las relaciones laborales en América Latina es que no evolucionaron, como en el caso europeo “del estatus al contrato”, para usar la clásica expresión de Henry Maine, en la que el contrato de trabajo venía a reemplazar a las relaciones semi-serviles anteriores, de la sociedad estamental del Antiguo Régimen. Lejos de ello, las relaciones laborales tradicionales, que provenían del período colonial (como el trabajo familiar, la economía campesina, sistemas de trabajo basados en la coacción extraeconómica, en la que los trabajadores no eran enteramente libres y a veces compelidos a trabajar por una deuda o por una pena impuesta por el Estado o los poderosos) persistieron durante todo el siglo XIX y en algunos países aún en el siglo XX. Como señaló hace unos años Arnold Bauer (1990) e infinidad de estudios de caso probaron después, en el mundo rural latinoamericano no hubo un proceso lineal de “proletarización del campesinado”, sino “un proceso pragmático, discontinuo, de avance y retroceso, de compulsión y

resistencia, que en última instancia dependía de la potencia de las nuevas fuerzas de producción, del poder político de los hacendados individuales o de la clase terrateniente, y de la resistencia campesina” (p. 145).

Esto no implica que no haya habido en América Latina relaciones de trabajo asalariado formal en diversos sectores, sobre todo en ámbitos urbanos, como en actividades comerciales, en grandes empresas de servicios como los ferrocarriles y en las nascentes empresas fabriles, a partir del último tercio del siglo XIX. Esos sectores además fueron creciendo hasta adquirir dimensiones respetables dentro del mundo del trabajo del subcontinente a mediados del siglo XX, pero no dejaron de ser minoritarios, sobre todo en las economías más pequeñas. Por su parte, el sector del proletariado industrial llegó a ser importante al promediar dicho siglo en los países más grandes, como México, Brasil y Argentina, aunque solo llegando a ser mayoritario en este último país.

En cuanto a la regulación normativa de las relaciones laborales, la experiencia de América Latina (en gran medida, como consecuencia de lo anterior) también siguió un patrón diferente. En particular porque, a diferencia de Europa, las relaciones laborales llevaron una vida independiente del contrato de trabajo, que nunca fue hegemónico. Y esto ocurrió porque si bien la legislación “moderna”, proveniente de las ideas revolucionarias más radicales, fue ganando terreno en el mundo jurídico y en el universo de las leyes reguladoras del trabajo luego de la independencia y conforme avanzó el siglo XIX, este proceso evolutivo tuvo lugar sobre todo en el mundo de las ideas jurídicas, pero no se verificó en el mundo real de la mayoría de las relaciones laborales latinoamericanas en aquel siglo. Así por ejemplo, al comienzo fueron surgiendo leyes tendientes a regular el trabajo de los enganchadores, prohibiendo los adelantos de salarios, o regulando la actividad de los comercios rurales en donde los trabajadores se endeudaban, u otras disponiendo el pago de

salarios en moneda legal, otras aboliendo la esclavitud y el trabajo servil, hasta alcanzar su expresión más acabada en los proyectos constitucionales, así como en los códigos que se elaboran en las décadas de 1860 y 1870, en los que se adoptan de manera más o menos generalizada los ideales de la Revolución francesa, fundados en la ficción de una sociedad igualitaria, compuesta por individuos libres de elegir y de contratar. En esos códigos, inspirados en el de Napoleón de 1804, la relación laboral quedaba dentro del derecho civil bajo la figura del contrato de locación que suponía un arreglo libremente pactado entre las partes (Palacio, 2023).

Pero si bien las nuevas repúblicas consolidaron este cuerpo normativo hacia fines del siglo XIX, las relaciones laborales “realmente existentes” siguieron por entonces y por mucho tiempo más con las características antes descritas, generando así una brecha cada vez más grande entre el mundo normativo y el mundo del trabajo, entre la letra de las leyes y su vida real, brecha que no se va a cerrar de forma generalizada hasta mediados del siglo XX. Esta brecha fue algo menor en el mundo urbano —donde, como se dijo, iban ganando terreno las relaciones libres basadas en el salario y el contrato de trabajo— y muy pronunciada en el mundo rural, adonde estaba el motor de las economías agroexportadoras y, como quedó dicho, el grueso del mundo del trabajo. Allí, podría decirse que las relaciones laborales, desde el punto legal, permanecieron intocadas por el espíritu del nuevo paradigma del contrato de trabajo y —si bien con grandes variaciones en sus modalidades entre los países— permanecieron en general en el ámbito de los arreglos privados, “invisibles” a los ojos de la ley (y de los historiadores) y viviendo una vida independiente del orden normativo (Palacio, 2023). Y, por consiguiente, lo que para Alain Supiot (1999b) resume mejor que nada el dilema que enfrenta el derecho del trabajo en el mundo (europeo) de hoy —que las grandes injusticias ya no se dan dentro del contrato de trabajo sino fuera de

él y por eso el derecho laboral debe cambiar para proteger esas relaciones que se dan “más allá del empleo”— ha sido moneda corriente en el mundo del trabajo de Latinoamérica desde siempre. El derecho del trabajo, en nuestras latitudes, ha protegido —no ahora, sino tradicionalmente— a solo una parte minoritaria de los trabajadores.

Ahora bien, cuando desembarca en América Latina la “globalización de lo social” (Kennedy, 2003), más o menos en forma contemporánea a Europa, lo hace con todos los principios y programas legislativos que habían sido pensados a ambos lados del Atlántico y aplicados por primera vez en el Viejo Mundo, de la mano de los padres fundadores como los alemanes Philipp Lotmar o Hugo Sinzheimer o los franceses Duguit o Gurvitch. Es decir, que nace de la crítica al contrato de trabajo, como institución fundante del derecho liberal y del orden económico y social capitalista hasta entonces y de la ficción de la relación laboral como un contrato entre iguales enteramente libres y con los mismos recursos y oportunidades. Por el contrario, en tanto la relación laboral era esencialmente desigual, con una parte débil, subordinada y dependiente, que no tenía poder de decisión sobre sus condiciones de trabajo y otra poderosa, la tarea esencial del derecho laboral era la de regular y controlar esa relación de subordinación, a través de la protección de la parte más débil.

Estas nuevas ideas, que se propagaron por el mundo occidental con mucha rapidez, gracias al vehículo que representaban redes académicas, políticas y sindicales internacionales, y en particular a la creación de la OIT en 1919, llevaron en América Latina a la conformación de ese “nuevo derecho” —proceso que incluyó no solo la creación de legislación sino de un aparato estatal de intervención y aplicación de las nuevas regulaciones— durante la primera mitad del siglo XX, en la que pueden definirse dos momentos. El primero, que comprende las tres primeras décadas del siglo XX, corresponde al período de crecimiento basado en

las exportaciones, bajo gobiernos liberal-conservadores que se apoyaban en un fuerte consenso liberal. En este momento temprano, de la mano de la acción política y parlamentaria de algunos de los primeros laboristas —“liberales reformistas” (Zimmermann, 1995) como el chileno Moisés Poblete Troncoso o el argentino Joaquín V. González, socialistas como el argentino Alfredo Palacios—, y ante la amenaza palpable del activismo obrero que se manifestó en huelgas y estallidos sociales en toda la región en las dos primeras décadas del siglo, se promulgan las primeras leyes laborales, como las de descanso dominical, indemnización por accidentes de trabajo, limitación de la jornada laboral, limitación del trabajo de mujeres y niños; o la implantación de los seguros sociales. Junto con las leyes, surgen en este período los primeros organismos estatales para atender la cuestión social y la legislación laboral. Entre los emprendimientos más tempranos se encuentra la Oficina del Trabajo de Chile de 1907, el Departamento del Trabajo mexicano, de 1911 y el Departamento Nacional del Trabajo de la Argentina, puesto en funcionamiento en 1912. Algo más tardíos son la Oficina General del Trabajo de Colombia (1923), el Departamento de Trabajo de Bolivia (1926) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de Costa Rica (1928). En sus versiones más tempranas, estas dependencias tuvieron la función de estudiar científicamente la situación de los trabajadores, recopilando estadísticas sobre condiciones de trabajo en las fábricas y de la vida obrera y asesorando en materia legal y laboral a los gobiernos. En algunos casos también tenían la función de la inspección y control de la aplicación de la legislación y la capacidad de sancionar infracciones a las leyes laborales y en otros, además, mecanismos de resolución de conflictos, generalmente bajo el sistema de conciliación y arbitraje. Sin embargo, en estos últimos terrenos su acción fue limitada, debido a sus magros recursos presupuestarios y a un escaso despliegue territorial, lo que reflejaba la tibia

voluntad de los gobiernos conservadores de comprometerse con el programa legislativo del ideario reformista. Por fin, en materia judicial, en este período surgieron los primeros organismos de resolución de conflictos, en general bajo la forma de sistemas de conciliación y arbitraje bajo la órbita del Poder Ejecutivo.

La crisis de 1930 y la Gran Depresión que siguió inaugura un segundo momento en la conformación de la regulación estatal en las relaciones laborales. La crisis provocó el reverdecimiento de la “cuestión obrera” en toda América Latina y en particular en aquellos países, en los que el fuerte impulso que se dio a la industrialización produjo la concentración y organización creciente de trabajadores en las grandes ciudades. Pero además, la crisis condujo a una revisión profunda del ideario liberal, dando nueva vitalidad a ideas preexistentes sobre la necesidad de la intervención estatal para regular las relaciones laborales. Este segundo momento se caracteriza por una renovación, reforzamiento y reproducción ampliada de todas las instituciones reguladoras del trabajo. En primer lugar, las leyes, que se multiplican exponencialmente y son a la vez más abarcativas e inclusivas (v.g. alcanzan a trabajadores rurales o a la población indígena), incluyendo la reglamentación del contrato de trabajo, convenciones colectivas, jornada de ocho horas, salarios mínimos, vacaciones pagas, organizaciones sindicales, tribunales laborales, trabajadores agrícolas, entre otras materias. Algunos países dieron un paso más allá y proyectaron códigos laborales, aunque con éxito y ritmos diversos. Así, entre los primeros se encuentra el código chileno de 1931, la Ley Federal del Trabajo mexicana del mismo año, y los códigos de Ecuador y Bolivia, de 1938 y 1939, respectivamente. El proceso de codificación continuó en la década de 1940 y 1950 (con los países centroamericanos y Colombia) siendo el código más famoso por su monumentalidad la Consolidação das Leis de Trabalho (o CLT) de Brasil, aprobado bajo el régimen de Vargas en 1943.

En segundo lugar, en estos años los organismos estatales del trabajo son jerarquizados, dotados de presupuestos y estructuras burocráticas ampliadas, un poder real de aplicación y sanción y un mayor despliegue territorial a través de delegaciones y oficinas regionales y provinciales. Así por ejemplo, en México el Departamento de Trabajo se convierte en Secretaría en 1940; en Chile la Oficina de 1907 fue transformada en Ministerio de Trabajo en 1932, en Bolivia en 1936 y en Colombia en 1938; mientras que en Brasil el gobierno de Vargas crea el Ministerio de Trabajo en 1931 y en Argentina el gobierno de la Revolución de Junio de 1943 convierte en ese año el Departamento de Trabajo en Secretaría, y luego el gobierno de Perón en Ministerio en 1949. No se trataba sólo de un cambio de nombres. Era la manifestación material de un propósito más firme por parte de los gobiernos de esos años de intervención estatal en la economía y la sociedad, y en particular en la regulación del trabajo y control de las relaciones industriales. Por último, en este segundo período la justicia laboral experimentó un gran crecimiento cuantitativo y cualitativo, multiplicando su presencia territorial y evolucionando de formas conciliatorias a tribunales profesionales, convirtiéndose así en la pieza fundamental de este segundo momento de expansión de la intervención estatal en materia laboral (Fink y Palacio, 2018).

Ahora bien, si bien conocemos la voluntad mayor de estos gobiernos por aplicar y ampliar la legislación laboral, el grado de efectividad de sus acciones todavía es materia de investigación y el interés de la historiografía en abocarse a su estudio ha sido dispar en los diferentes países (Palacio, 2011). Todo indica, sin embargo, que a pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos por aplicar las nuevas leyes laborales aun en distritos remotos del área rural, como en el caso de la Argentina durante los primeros gobiernos peronistas, la eficacia de la intervención no ha

sido completa ni mucho menos sujeta a reversiones con el paso del tiempo (Palacio, 2018b; Canavessi, 2024).

Por fin, en cuanto al momento actual de la relación entre legislación del trabajo y los trabajadores, sabemos también algunas cosas fragmentarias. Las consecuencias para el mundo del trabajo de la globalización descritas para el mundo desarrollado aplican también a América Latina, aunque con características específicas. Junto con esos procesos globales, que gradualmente fueron transformando las relaciones de trabajo en todo el mundo, América Latina tuvo sus propias crisis: las políticas neoliberales (que en algunos países como los del Cono Sur comienzan con las dictaduras de los años setenta); la llamada “década perdida” de los años ochenta que siguió a la crisis de la deuda; el neoliberalismo más o menos generalizado en la de 1990, con sus reformas del Estado y privatizaciones de empresas públicas recetadas por los programas de ajuste y estabilización impuestos por los organismos internacionales bajo el credo del “Consenso de Washington”. En su conjunto, esas crisis tuvieron un impacto social devastador sobre las clases trabajadoras, expulsando a un porcentaje importante de la economía formal y condenándola a formas diversas de empleo precario y ocasional, que dura hasta hoy como un rasgo permanente de la estructura social. Como consecuencia, los niveles actuales y la proporción relativa de los trabajadores “desafiliados” del mercado laboral (en algunos casos, por generaciones) en América Latina, son alarmantes, por más que no provengan del mismo proceso histórico que el de los trabajadores informales o desempleados del mundo desarrollado. Y, por lo tanto, también es válida (o doblemente válida), la crítica al derecho del trabajo en nuestras latitudes, sobre todo en materia de la deuda que tiene con la protección de los más débiles. En ese sentido, también es parecida la preocupación por el rol que debe cumplir ese orden normativo y las instituciones encargadas de definirlo y aplicarlo, en nuestras sociedades.

## Conclusiones

La conformación del moderno derecho del trabajo durante la primera mitad del siglo XX fue un proceso global, del que participaron la mayoría de los países del mundo occidental (de Francia a México, de Nueva Zelanda a Chile) de forma más o menos contemporánea. Su crisis en el momento actual también lo es. Pero eso no significa que los cambios que dicha crisis implica, menos aún las soluciones que se divisan, sean idénticos para cada parte del mundo. Según se vio aquí, el mundo del trabajo cambió sustantivamente en todo el orbe en las últimas décadas y ciertos procesos (como la revolución digital, el capitalismo de plataformas, el trabajo en red, el *home-office*, entre otros) afectan por igual a los países desarrollados y a los países categorizados como “en desarrollo”, como los latinoamericanos. Otros, como la informalidad, el cuentapropismo, el trabajo familiar no remunerado, el trabajo a destajo o por tarea y, en general, todo trabajo considerado “precario” no son una novedad en América Latina y antes bien han caracterizado el mundo laboral del subcontinente por siglos. Y en cuanto al derecho del trabajo, si bien su desafío frente a fenómenos como la revolución digital y el teletrabajo son parecidos a los del mundo desarrollado, otros, como la regulación de la informalidad y el trabajo no registrado o no remunerado, son desafíos que enfrenta también desde antaño y por lo tanto son deudas no saldadas con el mundo de las relaciones laborales.

Todo esto implica que el debate actual entre las ciencias jurídicas y sociales y entre los gobiernos de países desarrollados sobre los dilemas que plantea la regulación laboral en esas latitudes —menos aún sobre las soluciones— no es enteramente aplicable a la realidad latinoamericana. Porque antes de plantearse cualquier adaptación del derecho del trabajo —algo sin duda urgente y necesario— lo primero que debería perseguirse en el subcontinente es que la legislación

se aplique acabadamente, algo que, como se vio aquí, no ha ocurrido de forma homogénea en nuestros países (ni entre regiones dentro de cada país). De esta manera, el primer desafío que (todavía) enfrenta el derecho laboral en la región es el de su aplicación real allí donde todavía no ha llegado. Esto incluye, primordialmente, a las zonas rurales y alejadas, pero también a zonas urbanas en donde prolifera el trabajo no registrado aun en empresas registradas (es decir, en empresas que no cumplen la ley y explotan a los trabajadores). En estos casos, el derecho laboral debería, antes que plantearse cualquier reforma, aplicarse.

Por fin, el problema de la informalidad debería también encontrar en la región soluciones originales. Y esto porque, si bien es un fenómeno global, la informalidad cobra en la región niveles tan altos (un 50% como promedio, llegando al 80% en algunos países) que no son comparables a los del mundo desarrollado. Esta diferencia de escala por lo tanto plantea un desafío distinto al derecho del trabajo en América Latina y le impone mayor urgencia a su ampliación, para cubrir sectores enormes del mundo laboral que, efectivamente, se encuentran “más allá del empleo”.

## Bibliografía

- Arthurs, H. (2011). Labour Law After Labour. En G. Davidov y B. Langille (Eds.), *The Idea of Labour Law* (pp. 13-29). Oxford University Press.
- Bauer, A. (1990). La Hispanoamérica rural, 1870-1930. En L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina* (vol. 7, pp. 133-162). Crítica.
- Bronstein, A. (2006). Retos actuales del derecho del trabajo. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (2), 3-54.
- Bronstein, A. (2009). *International and Comparative Labour Law: Current challenges*. International Labour Organization and Palgrave Macmillan.
- Canavessi, P. (2024). La transición al nuevo orden legal. Trabajadores, conflictividad laboral y mediación estatal en el centro de la provincia de Buenos Aires (1937-1949). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (61), 9-35.
- Davidov, G. y Langille, B. (Eds.). (2006). *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work*. Oxford and Portland, Hart Publishing.
- Davidov, G. y Langille, B. (Eds.). (2011). *The Idea of Labour Law*. Oxford University Press.
- European Commission. (1999). *Transformation of labour and future of labour law in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities.
- European Expert Group on Flexicurity. (2004). *Flexicurity Pathways – Turning Hurdles into Stepping Stones* (12).
- Fink, L. y Palacio, J. M. (Eds.). (2018). *Labor Justice across the Americas*. University of Illinois Press.
- Kennedy, D. (2003). Two Globalizations of Law and Legal Thought: 1850–1968. *Suffolk University Law Review* (XXXVI:3), 631-79.
- Palacio, J. M. (2018a). From Social Legislation to Labor Justice: The Common Background in the Americas. En L. Fink y J. M. Palacio (Eds.), *Labor Justice across the Americas* (pp. 16-43). University of Illinois Press.
- Palacio, J. M. (2018b). *La justicia peronista: la construcción de un nuevo orden legal en la Argentina, 1943-1955*. Siglo XXI.

- Palacio, J. M. (2023). Law and Labor Rights. En M. Mirow y V. Uribe (Eds.), *A Companion to the Legal History of Latin America* (pp. 402-22). Brill.
- Palacio, J. M. (2011). Legislación y justicia laboral en el populismo clásico latinoamericano: elementos para la construcción de una agenda de investigación comparada. *Mundos do Trabalho*, 3 (5), 245-67.
- Palacios, A. (1920). *El nuevo derecho*. Claridad.
- Plá Rodríguez, A. (1978). *Principios de derecho del trabajo*. Depalma.
- Podetti, H. (1997). Un destino para el derecho del trabajo. *Derecho del Trabajo*, (B-1713) AR/DOC/13449/2001.
- Radbruch, G. (1959). *Filosofía del Derecho*. Madrid, Ed. Revista del Derecho Privado, 4ª ed. [Primera edición en alemán, 1914].
- Rifkin, J. (1995). *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*. G. P. Putnam's Sons.
- Steinfeld, R. (1991). *The Invention of Free Labor: The Employment Relation in Anglo-American Law and Culture*. The University of North Carolina Press.
- Stone, K. (2005). Flexibilization, Globalization, and Privatization: Three Challenges to Labour Rights in our Time. *Osgoode Hall Law Journal*, 44 (1), 77-104.
- Supiot, A. (1999a). *Au delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Flammarion.
- Supiot, A. (1999b). The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective. *International Labour Review*, 138 (1), 31-46.
- Supiot, A. (2006). Derecho y trabajo ¿Un mercado global de normas? *New Left Review*, (39), 103-114.
- Zimmermann, E. (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina*. Sudamericana.

## CAPÍTULO 2

# Arreglos institucionales informales y reconfiguración del mundo del trabajo en Cuba ¿Estrategias desde abajo?

*Osnaide Izquierdo-Quintana*

### Introducción

Cuba se encuentra hoy atravesando uno de los momentos más convulsos de la transformación de su modelo de desarrollo, que oficialmente comenzó en el 2011 con el proceso de “Actualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista”. Si bien en ese momento, el paquete de transformaciones que implicaba este proceso contó con un amplio respaldo popular, su devenir en la actualidad no ha estado exento de condicionamientos nacionales e internacionales que han afectado su materialización efectiva con el consiguiente impacto en su legitimidad social y, por tanto, en las dinámicas y estrategias cotidianas frente a dicho modelo.

La base fundamental de esta transformación puede ser asumida como el cambio sustancial del Sistema de Propiedad, desde una concepción hegemónica de la propiedad

estatal (como forma concreta de la propiedad social sobre los principales medios de producción), hacia un sistema de propiedad mixto con la propiedad estatal como forma fundamental para la estructuración del modelo de desarrollo. En esencia esto ha implicado cambios profundos en las formas tradicionales en que se han establecido y pautado las relaciones entre los diferentes actores de la economía que conviven en la realidad cubana, incluyendo los roles a desempeñar por el Estado. Estos cambios se hacen presentes en todas las esferas de producción y reproducción del modelo que pretende ser transformado; y tienen expresión tanto en los elementos objetivos que lo componen (modelos de gestión, organización del trabajo, regulaciones laborales y económicas, marcos contractuales, etc.), como en las formas de pensar y actuar en él en calidad de estrategias y narrativas.

Varios estudios (Rojas & Peña, 2017) (Romero, Gómez, & Miranda, 2017) (Izquierdo, 2017) (Izquierdo, 2020) (Izquierdo & Capogrossi, 2021) (Izquierdo, 2024) han apuntado al carácter estructural de la informalidad como uno de los resultados más directos de este proceso, a partir de las dinámicas de expansión de un sector no estatal en condiciones de baja capacidad regulativa por parte del Estado y el consiguiente derrame de estas hacia el resto de los sectores de la economía y sus relaciones. Este hecho, que pareciera una contradicción en un contexto de cambio institucional promovido desde el propio Estado, tiene su base en una visión poco integral de la institucionalidad que sustenta un proceso de transformación de un modelo de desarrollo como el que enfrenta el país. Si bien ha sido un período de alta producción legislativa, por un lado, hay muestras de una baja efectividad de esas normas y regulaciones generadas en el período, y por otro una insuficiencia de cobertura en aspectos esenciales para un modelo que propone continuar siendo socialista.

Sin duda, una de las áreas de menor atención legislativa, y por tanto de las más afectadas por el desarrollo de la

informalidad estructural, ha sido el trabajo y sus formas de materialización. El cambio del sistema de propiedad ya comentado ha sido centrado en la figura del actor o las formas de propiedad de la economía y no en estos actores en calidad de formas de gestión de la propiedad y el trabajo. Esta concepción, que pareciera ser semántica, constituye la base fundamental de un conjunto de desajustes estructurales en esta esfera de la vida social, fruto del desconocimiento fáctico a las capacidades de construcción de un sujeto de derecho al interior del modelo de desarrollo, a partir de las formas concretas de materialización del trabajo y sus relaciones.

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental mostrar cuáles son los códigos relacionales, representacionales y simbólicos que están hoy acompañando el devenir del mundo del trabajo en Cuba. Pero también, cuáles son los posibles derroteros en un futuro cercano a partir de los arreglos institucionales que han venido sucediéndose en este contexto de informalidad estructural y, por lo tanto, alejados de las configuraciones de poder y los roles tradicionales de los diferentes actores del modelo de desarrollo nacional y en especial del Sistema de Relaciones Laborales en el país.

Para ello, serán utilizadas como categorías de análisis centrales: el Sistema de Relaciones Laborales desde una perspectiva institucional del conflicto laboral, y la Informalidad. El capítulo se organizará primero a partir del debate de las condiciones actuales de desarrollo del Sistema de Relaciones Laborales como base para la comprensión contextual de las transformaciones del mundo del trabajo cubano. Pero, sobre todo, para las posibles proyecciones de cambio en el concierto de las relaciones de poder y los arreglos institucionales que pudieran constituirse en mecanismos de participación al interior de las relaciones en y para el trabajo que constituiría la segunda parte del capítulo.

## Las Relaciones Laborales y la institucionalización del conflicto laboral, una propuesta analítica

Como categoría analítica las Relaciones Laborales (RR. LL.) proponen el análisis de aquellas relaciones de poder y de intercambio estructuralmente inestables y no equilibradas, sobre todo entre dos actores principales: capital y trabajo (generalmente representados por patronos, empresarios, trabajadores y sindicatos), que se desarrollan en un marco institucional regulado específicamente por el Estado y que están al servicio de la regulación de las condiciones de trabajo y empleo (Pries, 1988). Como propuesta, configura el reconocimiento a la existencia de un espacio de estructuración del poder marcado por la asunción de la categoría trabajo como el proceso vertebrador de la sociedad moderna (Izquierdo, 2017). Pero esta visión no puede materializarse sino es a partir de una mirada integradora de las dinámicas que se generan en y hacia la actividad productiva. Esta visión con centro en la estructuración del poder fue dando paso, en su evolución histórica, a una nueva que trasladaba su centro hacia la institucionalización del conflicto y la negociación colectiva. Se convierte así casi exclusivamente en el estudio de las relaciones entre trabajadores y patronos con la consiguiente disminución o parcelación de su capacidad explicativa, enmarcada en una perspectiva de análisis donde el sindicato y el convenio colectivo aparecían como los mecanismos o estrategias fundamentales para la resolución del conflicto laboral (Prieto, 1999).

Los cambios socioproductivos y la flexibilización de todos los procesos sociolaborales acaecidos desde la década del 70 vinieron a poner en crisis a estos modelos explicativos. La solución fue entonces volcarse hacia el interior de los procesos de sindicalización y de acción sindical, los nuevos modelos continuaron perdiendo de vista la necesidad de una

visión macro de la estructuración del poder que permitiera explicar o dilucidar la posibilidad o necesidad de nuevas formas de regulación o de resolución del conflicto, no solo a partir del surgimiento de nuevos actores y relaciones en y para el trabajo, sino también ante la reconfiguración del Estado y sus funciones en las nuevas condiciones. Igualmente, esta visión tendía a asumir preconcepciones de la sociedad capitalista como dadas y no discutía las bases de esta estructuración del poder en la relación capital-trabajo y mucho menos del Sistema de Propiedad con el que interactuaba y le daba sustento en un proceso de invisibilización del Estado y su rol en esta relación. Resulta indiscutible que es la diversidad lo que ha caracterizado a las RR. LL. a partir de las configuraciones y funciones que tengan los tres actores de estas relaciones: capital, trabajo y Estado, pero no puede olvidarse que estas siempre van a expresar las opciones estratégicas que ofrezcan las ideologías, condiciones políticas y económicas y las instituciones de relaciones laborales para la distribución del poder en una sociedad concreta (Izquierdo & Catá, 2017) (Izquierdo, 2014).

En este sentido la institucionalización del conflicto constituye un proceso inherente a la propia evolución histórica del modelo capitalista a partir del desarrollo del sindicalismo y la negociación colectiva como estrategia fundamental para la resolución del conflicto laboral. El sindicato como expresión dominante de la representación laboral, al menos hasta la década del 70, contribuyó a generar un modelo donde, si bien se reconocía su participación y capacidad para mejorar la posición del actor trabajo en las RR. LL., nunca logró trastocar las bases de un sistema de propiedad que se centraba en la expropiación sistémica a los trabajadores. Al institucionalizar el conflicto, pero solo en calidad de dar reconocimiento al accionar del movimiento sindical en el ámbito de la reproducción directa de la mano de obra, no solo lo legitima, sino que, más importante, institucionaliza y

legitima la esencia explotadora de la relación capital-trabajo y su Sistema de Propiedad, generando un estado de cosas estructural que no permite su superación o transformación.

Esta es una realidad que se complejiza aún más con los procesos de flexibilización productiva y las dinámicas que hoy asume la denominada Revolución 4.0. El capital se reconstruye y cada vez más se despersonaliza aumentando su capacidad para externalizar sus responsabilidades al resto de los actores de las RR. LL. Lo mismo ocurre con el trabajo, pero con la particularidad de que cada vez más se personaliza e individualiza, haciendo más ineficiente, en la práctica y en los imaginarios de los trabajadores, a la acción colectiva. Por otro lado, el Estado no solo se repliega a una posición supuestamente inactiva en las relaciones de producción, sino que también repliega su accionar en la regulación de las RR. LL. bajo la propia influencia de la difuminación y reconfiguración de los actores que las componen, incluyéndolo a él. Se genera así, al mismo tiempo, un proceso de desinstitucionalización de las relaciones y por tanto del conflicto y las contradicciones inherentes a la relación capital-trabajo.

Así, lo que pareciera ser el orden lógico de la evolución de las relaciones de producción bajo el signo del desarrollo tecnológico, en realidad solo es una muestra de la esencia de los mecanismos de estructuración del poder y de las cuotas de participación real de los tres actores mencionados. Resulta evidente entonces la pertinencia de una lectura de estas realidades sociolaborales desde un prisma de las RR. LL. que reconozca tanto las relaciones a nivel micro como macro social, en su calidad de expresión de estrategias políticas concretas y su correlato en los patrones de gobernabilidad, expresados en los entramados institucionales de representación social, en cualquier sociedad sea cual sea su signo sociopolítico. En otras palabras, que reconozca como centro de análisis al proceso de construcción de un tipo de sujeto de derecho que expresa las configuraciones

de poder imperantes en un modelo de desarrollo concreto, a partir de las cuotas reales de participación en el sistema de relaciones de producción.

Se visualiza de esta manera lo que constituye una de las mayores contradicciones del mundo sociolaboral actual y es que, si bien las nuevas relaciones sociales de producción y reproducción de la sociedad han logrado generar procesos de desinstitucionalización del conflicto laboral, lo han hecho exacerbando e incluso generando nuevas contradicciones en la relación capital-trabajo. El reto en esta mirada lo constituye el reconocer que estas contradicciones se están expresando en la dinamización de la estructura de las RR. LL. a partir de la emergencia de nuevos actores y la reconfiguración de sus funciones en el modelo, pero no en la transformación de las bases constituyentes de un Sistema de Propiedad que perpetúa una relación capital-trabajo a favor del primero. Opciones como la Economía Social Solidaria, el cooperativismo y otros modelos de gestión de la propiedad y el trabajo han asumido propuestas diferentes en el ámbito socio-productivo que, al mismo tiempo han generado la emergencia de nuevos actores de acción colectiva, pero ninguno hasta el momento ha presentado una real propuesta de transformación del sistema de propiedad imperante al no discutir sus bases sociales, ni asegurar la consecución de un nuevo sujeto de derecho en la relación capital-trabajo (Izquierdo, 2017).

## **Las RR. LL. en el socialismo. Cuba ante la transformación de su modelo de desarrollo**

Cuba, sin desconocer sus particularidades, cada vez está siendo menos ajena a esta contradicción. Esta afirmación parte de que, aun cuando el desarrollo del modelo de RR. LL. cubano tiene su centro en relaciones sociales de producción socialistas y por tanto diferentes en la configuración de sus actores y relaciones fundamentales, las dinámicas

sociolaborales emanadas de los distintos procesos de reajuste han hecho aflorar disímiles contradicciones al interior de su sistema de propiedad y por tanto en la relación capital-trabajo. Pero también, como valor añadido de la propuesta analítica que aquí realizamos, estas contradicciones son también fruto de un modelo de RR. LL. que nunca logró trastocar las bases de la relación capital-trabajo.

En teoría, el fundamento básico para la comprensión o generación de un modelo de RR. LL. socialistas lo constituye el hecho de la necesidad de asegurar el carácter social de la propiedad y el logro de la participación real del colectivo laboral en el proceso de apropiación de la riqueza creada. Para esto se hace necesaria una estructuración del poder que genere las condiciones para esta apropiación social cuya responsabilidad ha recaído en el Estado como actor representante de toda la sociedad socialista y en el Partido Comunista como única instancia capaz de movilizar la conciencia proletaria.

Desde los planos macro y micro sociales, la concepción de un Estado, sustentado por el Partido Comunista, en tanto partido de los trabajadores, configuraba un entramado de relaciones de poder que “aseguraba” las garantías laborales, en una relación bipartita entre empresa y trabajadores que en la práctica se tradujo en una burocracia empresarial que asumía la representación del colectivo laboral, limitando ostensiblemente la participación de los trabajadores (Izquierdo, 2017).

La realidad cubana también expresó este proceso con la particularidad de la existencia de un sindicato o tradición sindical de carácter clasista y unitario que permitió aglutinar a su interior a la mayoría de los trabajadores con el objetivo de socializar los preceptos laborales socialistas. Con sus altas y bajas, la visión marxista de un sindicato como polea de transmisión del movimiento laboral también logró asentarse en Cuba y ha ido evolucionando a una lógica de sindicato corporativista de Estado marcado por un mayor énfasis en

los procesos de sindicalización y menor en la representación laboral. Esta realidad no es casuística y tiene sus sustentos en un modelo de RR. LL. donde los procesos de participación y representación laboral en la apropiación real de la riqueza tienden a diluirse en la burocracia empresarial. En el ámbito teórico esta realidad se sustenta en una concepción donde el rol del sindicato en el socialismo se salvaba a partir de la asunción de que era la conciencia de los productores libres de asociación quien determinaba la relación del hombre con el trabajo (Stollberg, 1986). Por tanto, era el sindicato quien debía asegurar un proceso de socialización acorde a estos principios. En la práctica esto solo logró disminuir substancialmente la capacidad de este actor para poder generar un contexto donde se asegurara la consecución de la propiedad realmente socializada sobre los medios de producción, al no cambiar o eliminar la lógica laboral asalariada, ni cubrir las lagunas teórico prácticas en el accionar sindical que solo contribuyeron a acrecentar las contradicciones inherentes a esta estructura socio-productiva.

Al respecto no debe olvidarse que el bloqueo estadounidense y las consiguientes dinámicas de inserción económica internacional han tenido su impacto en la evolución histórica de las diferentes estrategias socioproductivas nacionales, centradas sin dudas en la generación de un modelo socioeconómico cada vez más justo, y por tanto en la estructura y dinámicas del modelo de RR. LL.

Tampoco debe olvidarse que este modelo, aun en los momentos más críticos, ha asegurado los derechos básicos de los trabajadores, incluso bajo altos costos para la estructura socioeconómica del país. No obstante, resulta también indiscutible que, en las últimas tres décadas, han comenzado a mostrarse cambios al respecto que, desde el punto de vista del marco regulatorio, tienen su punto de inflexión en el código de trabajo aprobado a finales del 2014 y la nueva Constitución de la República aprobada en el 2019. El primero legitimando la explotación del trabajo bajo

su figura de dependencia de un empleador (ANPP, 2014); y la segunda, eliminando al sujeto de derecho fundamental histórico del modelo de desarrollo socialista al pasar Cuba de ser un Estado de trabajadores a un Estado de Derecho con base en el trabajo (ANPP, 2019).

Desde la hipótesis central de este capítulo, son estos cambios los que están hablando de la expresión concreta de la contradicción que implica la desinstitucionalización del conflicto en el contexto del reajuste socioeconómico actual. Si bien es posible hablar de un modelo de RR. LL. que históricamente ha negado el conflicto a partir del aseguramiento de los derechos de los trabajadores bajo la lógica de la propiedad social como eje estructurador del Sistema de Propiedad y por tanto de la relación capital-trabajo, en la práctica este ha tenido implícitas varias contradicciones que están tendiendo a profundizarse y a diversificarse a partir de los diferentes procesos de reajustes socioeconómicos y sociolaborales realizados desde finales de la década del 90 del siglo pasado.

El término desinstitucionalización del conflicto hace referencia a varios procesos y dinámicas que son expresión de la propia desinstitucionalización de las RR. LL. y por tanto de los procesos de estructuración del poder, tanto al interior de los diferentes espacios económicos como de estos hacia toda la sociedad. Esta última se puede constatar ya sea por la inexistencia de actores institucionalizados o por ineficiencia en su funcionamiento con la consiguiente desregulación de las relaciones que estos establecen para la estructuración del poder. En el ámbito concreto de las relaciones de producción esta estructuración se expresa en el Sistema de Relaciones Sociales del Trabajo (SRST) y en las posiciones y disposiciones concretas de cada uno de los actores de las RR. LL. atravesadas por el Sistema de Propiedad, por lo que exponerlas en términos de desinstitucionalización de los procesos de estructuración del poder implica el análisis de

los diferentes espacios económicos desde el prisma de estas dos categorías y del análisis del marco regulatorio y de accionar institucional desarrollado al respecto.

El SRST como categoría hace referencia a “la forma más o menos ordenada y en obediencia a un sistema en que los hombres y las mujeres que trabajan se relacionan entre sí y con los medios y objetos de trabajo dentro del proceso de metabolismo hombre-naturaleza que todo proceso de trabajo es” (GEST, 2000, p. 7). En sí misma, como sistema, expresa una concepción correlacional con dimensiones que tienen una expresión micro, meso y macro social. Estas dimensiones o subsistemas interrelacionados son: 1) La correspondencia entre las competencias de los trabajadores y las demandas de contenidos de trabajo; 2) La correspondencia de la motivación de los trabajadores con las formas y mecanismos de estimulación y sanción; y 3) La correspondencia entre la forma de propiedad predominante y el acceso y el ejercicio en la toma de decisiones que pueden llevar a cabo los trabajadores (GEST, 2000). La forma en que se configuren las interrelaciones y expresiones concretas de estos subsistemas en cada uno de los espacios económicos van a ser expresión y causa de las posiciones y disposiciones de los actores de las RR. LL en cada uno de los niveles de la realidad social.

En Cuba, desde finales de la década del 80 del siglo pasado, se ha ido configurando una multiespacialidad económica que al día de hoy se está expresando en un modelo de economía mixta a partir del creciente aumento de la legitimidad otorgada por el proceso de Actualización del Modelo Económico y Social cubano a los principales espacios socioproductivos. Estos son: 1) Estatal (recuperado y no recuperado), 2) Privado, 3) Cooperativo y 4) Mixto (GEST, 2000), y un espacio residual, donde se mueven personas que pueden o no participar temporalmente o informalmente en los espacios anteriores y al que podemos denominar como residual. En este último espacio podemos ubicar a estudiantes,

amas de casa, trabajadores informales, temporales o por demanda concreta y otras categorías ocupacionales que no asumen relación contractual directa de ningún tipo con los espacios anteriores. Al interior de estos se irá tejiendo el discurso analítico en las páginas siguientes, al mismo tiempo que se discuten los marcos regulatorios y de accionar institucional respecto a las categorías presentadas.

## El espacio estatal

A su interior se configuran dos subespacios, uno recuperado y otro no recuperado, marcados cada uno por los desarrollos impulsados por los niveles de inserción en el mercado en divisas. De manera general, este es un espacio que asume como forma de propiedad a la social, traducida en la realidad histórica cubana (refrendada hasta el momento, como propiedad estatal y por tanto en la expresión concreta de empresa estatal o entidades presupuestadas). Ya desde la propia expresión del tipo de propiedad en este espacio pueden avizorarse las contradicciones que implica la estructuración del poder en una relación entre actores todos representantes de los intereses de la sociedad en tanto propietaria de los principales medios de producción. Salvando las distinciones jurídicas y prácticas entre la tenencia y el derecho de propiedad, este sistema de representación tiene su expresión máxima en el Estado como representante de los intereses de toda la sociedad. Por tanto, se convierte así en una suerte de juez y parte en el SRST a través de las instituciones y administraciones que lo representan y que detentan, en su nombre, el poder sobre la asignación, distribución y regulación de los recursos y la riqueza por estos generada. Proceso donde, por demás, no quedan claros los mecanismos de participación y control por parte de los trabajadores al constituir el Colectivo Laboral la figura ausente de todo proceso de institucionalización del trabajo.

Esta realidad queda regularizada y legitimada en el Código del Trabajo aprobado en el 2014, donde, en su artículo 9 define al trabajador como aquel que se subordina a un empleador autorizado, el cual se declara como una entidad o persona natural dotada de capacidad legal para concertar relaciones de trabajo, que emplea uno o más trabajadores (ANPP, 2014), sin evidenciar los mecanismos o espacios reales para la participación en la toma de decisiones de los trabajadores o del sindicato como institución legítima de representación laboral. Esto no solo constituye una modificación de la estructura de los actores constitucionales de las RR. LL. sino que asegura se perpetúen al menos dos características sociolaborales que han marcado la evolución de este espacio en la sociedad cubana.

La primera de estas características es que se trata de un SRST que no asegura la propiedad social sobre los principales medios de producción, traduciéndola en propiedad de nadie o del Estado, no como representante, sino como explotador de fuerza de trabajo en un contexto de trabajo asalariado. Esto se encuentra marcado por altas cuotas de centralización, tanto en términos de recursos como de decisiones estratégicas y operativas (Izquierdo, 2017) (Izquierdo, 2019). Se convierte así en una relación esencialmente radial —del centro hacia los diferentes actores—, en un sentido vertical descendente que brinda pocas posibilidades para el establecimiento de una real acción colectiva en la toma de decisiones.

Esta realidad continúa perpetuando una segunda característica: la inexistencia de un actor sindical que realmente funja como interlocutor con el resto de los actores. Su representación real queda relegada al ámbito organizacional estatal con la precariedad situacional que implica su situación macro y meso social (Izquierdo, 2017). Precariedad situacional que si bien parte del propio diseño del modelo de RR. LL. socialistas ya explicado, se está exacerbando a partir del proceso actual de reajuste donde el diseño de una mayor autonomía

empresarial está recayendo en los empleadores, sin expresar claridad en la participación real del colectivo laboral o sus instancias de representación. Aquí también resulta relevante el propio accionar estratégico de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) que parece no reconocer la transformación estructural de las RR. LL. que significa el cambio de modelo de desarrollo actual.

Desde el 2014, cuando se declaró como tarea central “apoyar las decisiones políticas adoptadas por el Partido y el Gobierno, participando de manera activa en los procesos de transformación y en el esclarecimiento a los trabajadores sobre la necesidad de su materialización” (CTC, 2014, p. 30), la CTC no ha realizado nuevas declaraciones respecto a su estrategia para enfrentar o conducir las transformaciones asociadas a los reajustes iniciados en el 2011 con el proceso de actualización. Esto no constituye solamente una declaración del carácter o signo político del movimiento sindical cubano, sino también una subordinación del accionar de representación y un desconocimiento de la magnitud de la transformación sociolaboral que está legitimando; y sobre todo, de su impacto en los procesos de apropiación social sobre las relaciones de producción. No debe olvidarse tampoco que en la praxis de la asociación sindical se incluyen tanto a los empleadores como a los empleados, lo cual de por sí hace aflorar una contradicción en la representación laboral que, si bien se asienta en la condición de “trabajadores libres de explotación” anteriormente comentada, se sigue expresando en una confrontación de intereses marcada por las cuotas de participación real de cada actor de la relación de trabajo.

## El espacio privado

Este constituye sin dudas el espacio más dinámico en la actualidad de la economía nacional. Aunque a su interior convergen formas históricas de gestión de la propiedad en el

proceso revolucionario cubano como la pequeña propiedad agrícola y otras como la extranjera, sin dudas su dinamismo se expresa en el desarrollo del denominado sector por cuenta propia y a día de hoy, las MIPYMES. El crecimiento de este sector es, por un lado, una muestra de su creciente peso en la configuración de una economía mixta y por otro, del reconocimiento por parte del Estado de su incapacidad para continuar asegurando los accesos al bienestar en la sociedad cubana actual. Pero también, de la expresión del mantenido control estatal sobre las dinámicas de la economía al adjudicarse la determinación sobre qué actividades pueden ser desempeñadas a su interior, aun cuando su flexibilización ha ido en aumento. Esta determinación pasa por criterios específicos de selección que se mueven desde concepciones ideológicas y políticas hasta económicas concretas, que no necesariamente aseguran la efectividad de este control en el sistema de RR. LL. Más bien parecieran estar actuando por omisión al no legitimar prácticas ocupacionales existentes y que se siguen reproduciendo desde un sector de informalidad que contribuye aún más a la desregulación de las RR. LL. en este espacio (Izquierdo, 2017).

Este es, sin lugar a dudas, el espacio menos regulado en las RR. LL. cubanas, y en esto influyen tanto el marco regulatorio generado para su funcionamiento, como el accionar de los tres actores involucrados y la realidad macrosocial que impone el comportamiento del resto de los espacios de la economía nacional. El crecimiento en este espacio no solo es muestra de la voluntad del Estado cubano para legitimar un conjunto de actividades y ocupaciones ya existentes, al mismo tiempo que asegurar su desarrollo como un espacio para la generación de empleo y de bienes y servicios, sino también de los problemas y contradicciones que expresan el resto de los espacios económicos, fundamentalmente el estatal, que lo convierten en un foco atractivo para la movilidad laboral.

Así, por ejemplo, en un intento por regular los recursos laborales, el marco regulatorio genera un serio problema para el aprovechamiento efectivo de los recursos humanos formados por el Estado, al solo legitimar actividades de bajas calificaciones para el desempeño en este sector (con contadas excepciones vinculadas a asegurar niveles de transparencia en la gestión y la información generadas por este espacio —contadores, economistas—; u otras diluidas en categorías ocupacionales generales —informáticos e ingenieros—. En la práctica esto ha generado un impacto en la regulación de las relaciones de trabajo, en específico en el subsistema de calificación, al no posibilitar la declaración real, o utilización efectiva, de las calificaciones de los trabajadores con la generación de precariedad laboral de estos sujetos, en desempeños menos calificados, pero mejor remunerados.

Otro problema lo constituye el alto nivel de subdeclaración que también incluye las contrataciones, haciendo aún más complejo el control efectivo sobre las relaciones de trabajo. Si sumamos a esto, por un lado, que la mayoría de los trabajadores contratados en esta forma de gestión de la propiedad y el trabajo declaran estrategias de resolución de conflicto cara a cara por la propia cercanía y familiarización de la contratación (Izquierdo Quintana, 2014), y por otro que existe aún una asunción dentro de la categoría trabajador por cuenta propia de los empleadores, autoempleados y empleados, encontramos entonces un alto nivel de desinstitucionalización del conflicto y las contradicciones al interior de este espacio a partir de la inoperancia de las categorías y espacios institucionales para su regulación.

Otro elemento central en este proceso de desinstitucionalización del conflicto lo constituye la visión salarista y con foco en el empleo tradicional que mantienen aún hoy la legislación laboral cubana. La construcción multiespacial y multiactoral genera variadas formas de la relación capital-trabajo y por tanto de las formas en que el segundo se va a materializar.

Por tanto, una institucionalidad del trabajo que continúe obviando esta realidad va a perder de vista un conjunto de relaciones de trabajo y nuevos actores que hoy constituyen espacios conflictuales. Quedan así fuera de regulación el autoempleo, el trabajo transnacional o marcado por relaciones contractuales transnacionales como es el caso de dirigentes de organizaciones religiosas o funcionarios de ONGs, y el trabajo en las economías de plataforma. Pero también aquellas relaciones de trabajo que materializan aquellos que son representantes de organizaciones laborales o empresariales en su relación con dueños o con los representantes del Estado.

Esta realidad está generando que se establezcan relaciones informales entre empleados y empleadores que hacen invisibles un conjunto de relaciones de trabajo no reguladas por ningún actor fuera del mercado de trabajo en este sector. Relaciones que al mismo tiempo se legitiman por omisión al imposibilitar con su inexistencia legal, su participación en estrategias colectivas de acción laboral institucionalizadas como el sindicato; que, para completar el cuadro aquí expuesto, reproduce acríticamente en este sector la lógica, ya de por sí deficiente en el espacio estatal, de incluir en las mismas organizaciones sindicales a empleados y empleadores. Todo esto en un espacio donde no hay cabida para el principio de “productores libres de explotación” (Izquierdo, 2017).

Respecto a las estrategias diseñadas para el tratamiento a este espacio, y en concreto para todo el sector no estatal de la economía; por parte de la CTC se muestra que se siguen manejando concepciones que no reconocen la variedad de expresiones del trabajo y sus relaciones. Planteamientos como el que este sector no recibe salarios sino ingresos (CTC, 2014) no solo niegan esta diversidad, a tono con el problema teórico y práctico que implica la categoría trabajador por cuenta propia, sino que limita drásticamente la posible actuación al no reconocer espacios concretos de explotación

del trabajo con su consiguiente conflictividad. Aun cuando hoy se han dinamizado los actores económicos al interior de este espacio, no existen declaraciones estratégicas para la representación a estos sujetos del trabajo. Lo mismo ocurre con la concepción de representación asumida que expresa, no solo lo anteriormente planteado, sino que también pareciera que la tendencia de representación y respuesta está más centrada en los empleadores (CTC, 2014).

Se hace incluso evidente un discurso que trata de limitar el reconocimiento al conflicto expresado por la explotación del trabajo quedando, esta última, diluida en el término “trabajo subordinado” (CTC, 2014, p. 25) bajo la óptica de lograr el cumplimiento de deberes y derechos ya establecidos, sin priorizar la discusión al respecto.

Se configura así una estrategia que no plantea diferenciaciones claras respecto al trabajo sindical, sus funciones, estructuras y modos de actuación y representación, que permitan configurar una dinámica más efectiva, incluso para el logro de los objetivos propuestos por un sindicato que intenta velar por una legalidad socialista en el sistema de RR. LL. (Izquierdo, 2017)

En el plano de la desinstitucionalización del conflicto y como expresión de las desregulaciones anteriormente planteadas también deben tenerse en cuenta las serias limitaciones que tiene el Estado para la concertación de estrategias hacia el desempeño del espacio privado y sus disímiles actores dentro de la institucionalidad por este creada. Solo en el ámbito del control, con muy bajos niveles de efectividad real alcanzado, pueden ser visualizadas instituciones y/o estrategias, pues en el ámbito general de representación y capacidad de concertación queda mucho por hacer todavía desde el punto de partida del desconocimiento a nuevos niveles de asociatividad inherentes a las dinámicas de este espacio. Aun cuando resultan evidentes los niveles de conflictividad laboral que implica el funcionamiento interno y

sus lógicas de producción y reproducción, no puede olvidarse que, máxime en las condiciones del proyecto sociopolítico cubano, el nivel de conflictividad entre estos actores y sus lógicas de funcionamiento y la institucionalidad creada por el Estado dentro del proyecto sociopolítico cubano, va haciendo ineludible una reingeniería del entramado institucional. Esta reingeniería debe asumir una concepción que asegure por un lado la expresión y participación real de estos actores desde sus particularidades y necesidades, por otro su diferenciación real y por último la capacidad de actuación de la institucionalidad del Estado de forma que se aseguren los intereses de la mayoría trabajadora como refrenda la constitución.

## El espacio cooperativo

Asume a su interior tanto al cooperativismo agropecuario como al cooperativismo industrial o de servicios, de más reciente creación en el ámbito económico cubano. Por sus propias lógicas de gestión asume ribetes bien complejos en la construcción de las relaciones de trabajo a su interior. Los principios cooperativistas que deben sustentar este tipo de espacio económico, parten de la autogestión del proceso productivo y de administración de sus trabajadores en su calidad de miembros de la entidad. Esto implica un tipo de relación de trabajo que resulta ajena a las lógicas de funcionamiento sindical, lo que constituye un elemento hoy por hoy en disputa desde los espacios académicos y decisores. No obstante, las funciones y normativas aprobadas para su desempeño incluyen procesos de contratación de trabajo que muestra problemas operacionales para su definición, estudio y gestión, que pasan por la propia gestión de la propiedad en esas instancias de producción y servicio. Según la legislación vigente estos actores económicos pueden realizar contratación de mano de obra durante un período tope de 3 meses, después del cual, se escinde el contrato o el trabajador pasa a desempeñarse como

miembro de la cooperativa (Cata, Izquierdo, & Vega, 2014). Esto genera inevitablemente problemas de subcontratación y precariedad laboral, que sí se constituyen en problemas para el sistema de RR. LL. cubano y que reproducen las mismas dinámicas ya planteadas para el espacio privado.

Por otra parte, un importante porcentaje de las entidades cooperativas ha sufrido mecanismos de inducción en su creación, en mayor o menor medida y en dependencia de su carácter agropecuario o no. Esta realidad también tiene su impacto en los procesos internos de estructuración de las RR. LL., sobre todo en el subsistema de participación del SRST, al dejarse abiertas brechas para la reproducción de los mecanismos de estructuración del poder verticalistas predominantes en los dos espacios anteriormente comentados. Al mismo tiempo están siendo fuertemente limitadas las capacidades de incorporación y socialización de los preceptos cooperativistas y mucho más importante, su legitimación desde las particularidades nacionales (Gómez, 2021).

Resulta importante señalar que los intereses, que movilizan a los sujetos que participan en estos dos últimos modelos de gestión presentados, resultan variados y marcados por las propias trayectorias laborales de estos. Trayectorias que pueden expresar el desencanto frente a las dinámicas de producción y reproducción en el sector estatal de la economía, ya sea por propia experiencia o por referentes imbuidos en la cultura laboral cubana, o por los procesos de disponibilidad y de ajuste de las plantillas laborales acaecidos desde 1985 (Izquierdo, 2017).

Este espacio se encuentra hoy en un proceso de estancamiento que es muestra, por un lado, de los problemas anteriormente comentados, que han redundado en procesos culturales y representacionales que atentan sobre las narrativas y prácticas estratégicas de efectividad de este espacio. Pero por otro, también de una falta de soporte

institucional a su desempeño que incluye la complejidad para su materialización frente al sector privado y el bajo apoyo institucional como actor esencial dentro del modelo de desarrollo socialista (Gómez, 2021).

## El espacio mixto

A partir de la Ley de Inversión Extranjera y el reconocimiento en el modelo de desarrollo, este debe ser uno de los espacios que mayor incremento concentrado tenga en los próximos años, lo cual lo constituye en un centro de atención relevante para los análisis de este tipo. Históricamente su importancia en el modelo cubano ha sido cualitativa al mostrar normas y estándares productivos y de cualificaciones alejados de la realidad socioproductiva nacional, pero esto debe cambiar en el futuro próximo, sobre todo en el peso cuantitativo en el empleo y la producción.

Los principales retos para el modelo de RR. LL. en este espacio se encuentran en los mecanismos de contratación que tienden a moverse fuera de los asumidos como tradicionalmente legítimos y en la capacidad de representación sindical en un contexto de propiedad mixta “Estatad-Privada (extranjera)”. Al respecto la estrategia consiste en establecer mecanismos de representación de forma directa con la empresa, perdiendo capacidad de influencia en la inserción ocupacional que queda en manos de agencias estatales y en el contexto concreto de desempeño laboral de los afiliados, que tienden a quedar en una especie de limbo de representación usualmente solucionado por la representación de la burocracia empresarial.

Aquí resulta importante señalar que la entidad empleadora continúa siendo el Estado y no la coadministración extranjera, lo cual por sí solo ya constituye un ámbito amplio de contradicciones en la representación y el conflicto vinculado al desempeño laboral y la explotación y organización de los recursos laborales.

## Arreglos institucionales informales. ¿Reconfiguración del Sistema de RR. LL. desde abajo?

El análisis hasta aquí realizado permite mostrar las ineficiencias para la regulación de la transformación de la relación capital-trabajo que hoy constituye la base del nuevo modelo de desarrollo que se implementa en Cuba. Como ya se comentó en la introducción, uno de los problemas fundamentales de este modelo resulta del carácter estructural de la informalidad en el contexto nacional y su imbricación fáctica (estructural y relacional), representacional y simbólica en la sociedad cubana. En este apartado, se buscará explicar, desde una perspectiva institucionalista y desde la categoría Prácticas Económicas Informales, los procesos de configuración actual de este Sistema de RR. LL. desde las prácticas cotidianas de sus diferentes actores. El análisis institucional que aquí planteamos, parte de una concepción que busca superar la visión legalista o sobre el conjunto de normas y la entiende como el conjunto de relación y estructuras en calidad de instituciones, arreglos y narrativas institucionales que constituyen un sistema de relaciones sociales de producción concreto (Izquierdo, 2019).

De igual forma cuando hablamos de informalidad la definimos como un espacio de materialización de relaciones sociales de producción con base en la (re)producción de prácticas para el acceso al sustento material y espiritual de individuos, grupos y sociedades en relación conflictual con el sistema institucional formal en un contexto concreto.

Esta concepción pone el foco en el carácter práctico de la informalidad y asume entonces a las prácticas económicas informales (PEI) como: formas de la conducta de agentes económicos que se configuran a partir de la interrelación entre las competencias, sentidos y materialidades de dichos

agentes y sus relaciones sociales de producción, en un contexto socioeconómico determinado y en conflictividad con el sistema institucional formal dominante. Estas se institucionalizan (preceden, intencionan y superan a sí mismas) en espacios de materialización de dichas prácticas y constituyen a su vez el mecanismo para su producción y/o reproducción en tanto espacios, prácticas y agentes.

Desde esta lógica asumimos que, desde el reconocimiento al carácter estructural de la informalidad, lo que hoy marca los derroteros de la transformación del Sistema de RR. LL. con base en la reconfiguración de la relación Capital-Trabajo y de la ineficiencia de los actores de regulación del sistema, son las PEI en calidad de estrategias cotidianas para el enfrentamiento a la crisis y la subsistencia de los sujetos concretos.

Partir de esta hipótesis de trabajo, permite develar un conjunto de prácticas que, desde abajo, y en franca conflictividad con la estructuralidad del poder instituido en el modelo, constituyen hoy el marco de referencia conductual de los actores de la relación capital-trabajo, con independencia del espacio económico en que se materialicen estas relaciones.

Algunas de estas prácticas son las siguientes.

- Prácticas asociadas a la organización y gestión de la propiedad y el trabajo: 1) contratos verbales no formalizados; 2) contratos verbales temporales formalizados vinculados solo a la relación salarial; 3) reducción de la jornada laboral por acuerdo exclusivo y no formalizado entre las partes (jefes y trabajadores); muy asociado a este último en calidad de estrategia para permitir; 4) pluriempleo no declarado sin distinción de espacios de materialización del mismo; 5) subdeclaración de ingresos asociados a la ocupación principal; 6) uso de espacios o recursos financieros, materiales o relacionales de la ocupación principal para actividades propias; 7) desvinculación de toda forma de asociación para

representación frente a la resolución del conflicto, dentro o fuera del espacio laboral —sindicato, asambleas de trabajadores, asociaciones gremiales—; 8) subdeclaración de la propiedad o titularidad de espacios o actividades económicas; 9) organización de la actividad económica o acceso a ella con base en redes personales.

- Prácticas asociadas al sistema fiscal: 1) no declaración de ingresos por otra ocupación o actividad económica o laboral; 2) subdeclaración de contratación a través de contratos informales o la categoría de “ayudante familiar no remunerado”; 3) no declaración de ingresos por actividad.
- Prácticas asociadas a la capitalización de actividades económicas: 1) acceso a recursos y materias primas a través de mecanismos informales o ilegales —mercado negro, compras por acaparamiento y pagos extras por prioridad en la compra, o terciarización a compradores—; 2) participación en el mercado informal de divisas para la financiación de actividades económicas; 3) participación en el mercado informal de divisas como actividad económica.
- Prácticas asociadas al mercado de fuerza de trabajo: 1) descalificación; 2) tercerización de contratos; 3) braceros; 4) agencia empleadora por tercerización.
- Prácticas transnacionales: 1) asociadas a la inversión; 2) asociadas a redes transnacionales; 3) asociadas a la importación; 4) asociadas a economías de plataformas o trabajo online.
- Prácticas asociadas a los espacios o actividades típicamente informales: 1) trabajos de autoempleo no declarado 2) trabajos y actividades económicas al interior de emprendimientos de economías de plataforma 3) trabajos temporales y a demanda; 4) comercialización de bienes o servicios.

El simple análisis de estas prácticas comprueba su carácter tanto intra como interespacial con una característica fundamental, sus lógicas transitivas cotidianas para los agentes que las construyen o participan de ellas. Son muestra de una respuesta a una reconfiguración institucional del modelo de desarrollo que no puede ser entendida solo desde la transformación de las instituciones del Estado, sino que, y fundamentalmente, desde los cambios en los arreglos institucionales concretos y de las narrativas que a nivel macro, meso y micro están acompañando dicha transformación.

Estos arreglos se están constituyendo en una cotidianidad que rebasa la narrativa histórica del modelo con base en la efectividad, en tanto mecanismo para el acceso al bienestar, del trabajo y el empleo formal bajo lógicas de propiedad estatal. A partir del supuesto de su capacidad para estructurar la producción y el consumo social como mecanismo fundamental para la redistribución socialista de la riqueza en el país. Hoy, el desmonte práctico y cotidiano, pero también institucional (a partir de la legitimación de otros espacios y formas de gestión de la propiedad y el trabajo como consustanciales al actual modelo de desarrollo), de esta narrativa condiciona activamente las estrategias de los agentes económicos para su subsistencia con un impacto directo en el Sistema de RR. LL., que no termina por realizar su necesario e imperativo ajuste institucional. Este sería el único mecanismo posible para recuperar niveles adecuados, para el modelo actual, de estructuración del poder en el ámbito económico y laboral, que permita la sobrevivencia de sus elementos más legítimos, actualmente en franca descapitalización.

## Conclusiones

El análisis por separado de cada uno de los espacios directamente productivos de la realidad económica nacional ha permitido visualizar las expresiones concretas de la

contradicción que está expresando la desinstitucionalización del conflicto en la realidad cubana actual. Esta realidad, marcada por una de las reformas estructurales más importantes del proceso revolucionario cubano, está generando un proceso de desregulación de las RR. LL. que, en lo concreto, se expresa en la dinamización de su estructura, con el consiguiente impacto en sus actores y sus roles.

Si bien esta contradicción se muestra de manera distinta a como transcurre en el mundo capitalista actual, su esencia es la misma, al comenzar a diseñar un entramado de relaciones en y para el trabajo cada vez más multifactorial y conflictivo. Tal vez sus mayores particularidades radican en el carácter y rol del Estado en este entramado de relaciones y en la existencia de un actor sindical que, si bien presenta muchas lagunas teórico-prácticas en su accionar, cuenta con una esencia clasista que se constituye en una importante reserva para su desempeño en el futuro inmediato del modelo de desarrollo.

Hoy es posible hablar tanto en términos de una capacidad de representación institucionalizada, pero marcada por contradicciones inherentes a un sistema de propiedad ambiguo, como en términos de una incapacidad para el rediseño de un entramado institucional que permita una mayor efectividad en el control de las relaciones en y para el trabajo.

Las principales lagunas del Sistema de RR. LL. se pueden expresar en el diseño de estrategias y políticas que no permiten superar o dialogar con la realidad conflictiva del mundo sociolaboral cubano a partir de que:

1. No expresan claramente la diversidad de dinámicas socio-productivas y laborales de la realidad cubana actual. Lo que, por un lado, no permite reconocer los actores reales que están configurando las RR. LL. al interior de los diferentes espacios económicos, y por otro, no brinda posibilidades reales para el reconocimiento de estrategias de relaciones válidas para la dinamización y estructuración de las relaciones de poder a su interior.

2. Aun cuando se reconoce la necesidad de cambios creativos para lograr los objetivos de actuación y representación sindical, estos no son expresados concretamente en cuanto a su calidad y espacios de transformación estructural.
3. Las estrategias y objetivos continúan siendo montados y justificados, desde una acción sindical que responde, o respondió, a un contexto particular de desarrollo socioeconómico que no es más el de la realidad cubana, aun cuando el Estado continúe funcionando como la entidad central en los procesos de acceso y distribución del poder.
4. La realidad de los espacios de gestión no estatal no corresponde en estructura, función, patrones de relacionamiento e intereses, a las lógicas estructurales de una economía estatal socialista, aunque se reconozca su participación en el entramado socioproductivo nacional.

Como ya se expresó, su fortaleza está en su carácter clasista, pero solo será posible el logro de una mayor legitimidad en la representación laboral si, en el marco de un rediseño del entramado institucional nacional vuelva a ser el conflicto laboral el centro del sistema de RR. LL.

Ante esta situación, resulta evidente e inevitable que los diferentes actores reconfiguren sus estrategias de subsistencia en franco enfrentamiento con la institucionalidad formal. Este enfrentamiento no debe ser entendido solo como respuesta de subsistencia por exclusión, también debe ser asumido como un contexto creativo frente a un sistema institucional ineficiente. La conflictividad inherente puede constituirse, a través de una reingeniería del Sistema de RR. LL. cubano, en un espacio para la generación de nuevos mecanismos de representación e institucionalización del conflicto, en aras del perfeccionamiento del modelo acorde a sus bases legitimadas mayoritariamente en los procesos de consulta para su transformación.

## Bibliografía

- Alhama Belamaric, R., García Brigos, J. P., Lima Ferrer, R. J., & Rafuls Pineda, D. (2012). *Cuba: Propiedad social y construcción socialista*. Editorial de Ciencias Sociales.
- ANPP. (2014). *Código del Trabajo de Cuba*. La Habana: ANPP.
- ANPP. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: ANPP.
- Cata Guilarte, E., Izquierdo Quintana, O., & Vega Furet, D. E. (2014). *Cooperativas no agropecuarias. Su papel en la Reforma del Modelo Económico Cubano*. GESEMAP.
- Catá Guilarte, E. (2014). Las relaciones laborales, la política social del trabajo y el empleo en el mundo contemporáneo. En E. Catá Guilarte & M. Romero Almodóvar (Eds.), *Selección de Lectura de Sociología del Trabajo* (pp. 240-261). Editorial Universitaria Félix Varela.
- CTC. (2014). *Informe Central al XX Congreso de la CTC*. La Habana: CTC.
- GEST. (2000). *Reajuste y Trabajo en los 90*. La Habana: CIPS.
- Gómez, J. (2021). Atrévete, eres más. Una experiencia de emprendedoras solidarias. En R. Betancourt & J. Gómez (Eds.), *La economía social y solidaria en Cuba. Fundamentos y prácticas para el desarrollo socialista* (pp. 317-338). Editorial Acuario.
- Haddad, F. (2003). *Sindicalismo, cooperativismo y socialismo*. Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red de CLACSO.
- Izquierdo, O. (2013). Reajuste económico y procesos de relacionamiento económico. Retos para el entorno empresarial y ocupacional cubano. *Cadernos do CEAM*, (35), 141-154.
- Izquierdo, O. (2017). El concepto y las políticas del trabajo decente. Fuerzas, críticas y alternativas desde la realidad cubana. En O. Izquierdo & H.-J. Burchardt (Coomps.), *Trabajo decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales* (pp. 107-132). Editorial UH.
- Izquierdo, O. (2017). La reconfiguración de las relaciones laborales cubanas y reajuste del modelo socioeconómico. Retos para el modelo sindical cubano. Estudio de caso de las formas de gestión no estatal del trabajo y la propiedad en la modalidad de trabajo por cuenta propia. En E. Cuda (Ed.),

- Nuevos estilos sindicales en América Latina y el Caribe* (pp. 185-256). CLACSO.
- Izquierdo, O. & Catá, E. (2017). La negociación colectiva y la resolución del conflicto laboral. Apuntes para el debate sobre la representatividad sindical en el contexto de “Actualización del Modelo Económico cubano”. En D. Echevarría & J. L. Martín (Eds.), *Cuba: Trabajo en el Siglo XXI* (pp. 167-186). Instituto de Investigación Cultural Juan Marinello.
- Izquierdo, O. (2019). Cambios Institucionales y trabajo en Cuba. El valor trabajo y los trabajadores en la narrativa institucional de la transformación del modelo económico y social. En J. L. Martín & M. Rojas (Eds.), *Hablemos de trabajo en Cuba* (pp. 280-295). Ediciones Acuario.
- Izquierdo, O. (2020). La formalización de la informalidad laboral. Los procesos de precarización de las relaciones laborales en Cuba a partir de las estrategias de subsistencia de los trabajadores. En H. Palermo & M. L. Capogrossi (Eds.), *Tratado Latinoamericano de Antropología del Trabajo* (pp. 1573-1603). CLACSO.
- Izquierdo, O. & Capogrossi, M. L. (2021). Las múltiples dimensiones del trabajo precario e informal: algunas problematizaciones desde las ciencias sociales. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 5 (10), 2-10.
- Izquierdo, O. (2024). La dolarización de la sociedad cubana a partir de la unificación monetaria en 2021. En A. Wilkis (Ed.), *Dolarizaciones. Historias nacionales de una moneda global* (pp. 237-266). CLACSO-CALAS.
- Pries, L. (1988). Calificación, relaciones laborales y mercado de trabajo: el concepto de “estrechez del ámbito empresarial” en España. *Revista Española De Investigaciones Sociológicas*, (41), 81-114. <https://doi.org/10.54777/cis/reis.41.81>
- Prieto, C. (1999). Globalización económica, relación de empleo y cohesión social. *Papers. Revista de Sociología*, 58, 13-37. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.1981>
- Rojas, M. & Peña, Á. (2017). Nexos mercado laboral-desigualdades. Algunas reflexiones desde el contexto cubano actual. En O. Izquierdo & H.-J. Burchardt (Coomps.), *Trabajo decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales* (pp. 165-186). Editorial UH.

- Romero, M., Gómez, J., & Miranda, Y. (2017). El trabajo informal como fenómeno social: aciertos y desaciertos de la Sociología para su comprensión en el contexto cubano. En O. Izquierdo & H.-J. Burchardt (Coomps.), *Trabajo decente y Sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales* (pp. 289-313). Editorial UH.
- Stollberg, R. (1986). *Aspectos Sociológicos del Trabajo*. Universidad de la Habana.

## CAPÍTULO 3

# La “guerra legal” impulsada por las élites políticas: mecanismos, actores y la erosión del pacto social-histórico, los derechos y la justicia laboral en Costa Rica en el contexto del reformismo neoliberal (2015-2024)<sup>1</sup>

*Ronny J. Viales-Hurtado*

*David Chavarría-Camacho*

## Introducción

El reformismo neoliberal en Costa Rica es de largo recorrido (Hidalgo, 2003). Se construyó como una idea que se iba a transformar en una coyuntura crítica para (auto)representarse como la única alternativa posible, fundamentada en un

---

<sup>1</sup> Este capítulo es un resultado parcial del proyecto de investigación C4156 “Centroamérica entre la hegemonía y el multilateralismo: integración y regionalismo. 1990-2023”, inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica.

pensamiento único que, a su vez, se plantea como heredera de las ideas neoliberales que circularon en un contexto global. Como proyecto nacional, si bien los orígenes transnacionales de la propuesta datan de la década de 1940, fue impulsado por un sector de la élite que David Díaz Arias (2022) bautizó como los “Chicago boys del trópico”, que ha pasado por seis etapas entre 1966 y el año 2000. Entre 1966 y 1977-78, la estrategia de esta nueva elite, en parte heredera del liberalismo histórico, desarrolló una campaña contra el desarrollismo, argumentando que encabezaban una lucha contra la “burocracia” y la “corrupción”.

Esta cruzada se profundizó entre 1978 y 1985, en el contexto de la crisis económica mundial y de la revolución neoconservadora en Occidente, cuando los Organismos Financieros Internacionales y algunos *think tanks* globales y nacionales, entre estos últimos la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), creada en 1958, y la Academia de Centroamérica, creada en 1969, incidieron sobre los actores políticos de la época, por medio de acciones concretas y de metáforas como la de la “larga noche liberacionista”, con la que criticaban la visión socialdemócrata del estatismo y del desarrollismo del Partido Liberación Nacional (fundado en 1951), con una influencia clara del modelo cepalino de desarrollo, en un país donde el anticomunismo había sido un vector importante del reformismo de la década de 1940 y de las décadas posteriores, como ha estudiado Iván Molina Jiménez (2007). La condicionalidad cruzada fue una tendencia que, aunque dejó espacio para la toma de algunas medidas con perspectiva nacionalista, ejerció fuertes presiones en el contexto de la crisis de la deuda externa (Viales Hurtado, 2022), por lo que esta etapa también fue la del “ajuste estructural” y la del proceso de “reforma del Estado”.

Díaz Arias (2022) ubica una tercera etapa, entre 1985 y 1989, que identifica como la de la consolidación de la reforma neoliberal, en la cual también existió confrontación contra el

“pensamiento único”, aunque es claro que este pensamiento empieza a utilizar canales y mecanismos diversos para avanzar con su proyecto, sobre el que avanza, entre 1989 y 1993, hacia un “neoliberalismo socialcristiano”, hasta llegar, entre 1993 y 1997, a un “pacto neoliberal”, en el cual también participó la Iglesia Católica, donde los principales partidos representantes del bipartidismo, el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana (fundado en 1983) dejan en evidencia su coincidencia en términos de la agenda neoliberal.

El reformismo neoliberal promueve la preeminencia del mercado sobre el estado, pero no permite el debate en profundidad sobre cuáles son los límites del mercado, como ha planteado Paul de Grauwe (2017), para quien la discusión dicotómica entre mercado o estado se debe superar, aunque en el caso costarricense sigue siendo un argumento clave en el discurso neoliberal. En el proceso, la elite neoliberal se hizo menos monolítica y se transformó en altamente transnacionalizada, con rasgos más egoístas, con una visión menos progresista, y con un acuerdo basado en una “rebelión de las elites”, como identificó Christopher Lasch (1996) para el caso de los Estados Unidos, pero “a la tica”. A pesar de esto, se (re)presentaron, y se presentan, como los promotores del bien común, aunque con una idea de “bien común” sesgada por el punto de vista del empresariado, con connotaciones liberal-individualistas y hasta con rasgos de darwinismo social. Son “vendedores de prosperidad” (Krugman, 1994) con una concepción que ataca fuertemente al Estado social y que instrumentaliza el Estado de derecho, porque la reforma neoliberal no se circunscribe solo al ámbito económico, sino que se va ampliando al ámbito de la democracia (Viales Hurtado, Pallavicini Campos y Vargas Céspedes, 2011), de la justicia laboral (Viales Hurtado y Díaz Arias, 2018; Castro Méndez, 2021) y de la educación (Molina Jiménez, 2016), pero también de las finanzas, de la banca, del mercado de trabajo y la informalidad, de la salud, de la justicia, de la energía,

de la ruralidad y la seguridad alimentaria y nutricional (Viales Hurtado y Granados Carvajal, 2020), de la ciencia, la tecnología y la innovación (Viales Hurtado, Sáenz Leandro y Garita Mondragón, 2021a; Viales Hurtado, Sáenz Leandro y Garita Mondragón, 2021b), de la cultura, entre otros ámbitos, sin superar las grandes contradicciones de la democracia delegativa, como planteó Guillermo O'Donnell (1994), ni de la opinión “publicada”, por lo que las mayorías se sienten cada vez más desvinculadas de la toma de decisiones.

Al igual que en otras latitudes, privatización y reforma del Estado, con una profunda raíz ideológica anti estatista, se han convertido en las banderas principales del movimiento neoliberal, movimiento porque sus filas se empiezan a engrosar con nuevas personas que se han ido convirtiendo en la “nueva elite política” del país, pero que, en la práctica, siguen los criterios hegemónicos emanados desde otros espacios. Del contexto global, han internalizado el “mito del déficit” fiscal, como lo ha denominado Stephanie Kelton (2020), sin dejar de plantear que el problema de la deuda es realmente existente; la insistencia en un estilo de crecimiento aperturista que ha mostrado sus límites; el predominio del sector financiero transnacionalizado; el combate a un sistema impositivo progresivo, necesario, como ha planteado Thomas Piketty (2014), y con la omisión de la lucha contra la evasión y la elusión fiscales.

Entre 1997 y 2000, Díaz Arias (2022) ubica el periodo que denomina como la “suma de los inconformes”, caracterizado por un descontento neoliberal debido a que no se habían podido consolidar como una “comunidad moral” (Sztompka, 1999) para tratar de construir una nueva confianza (Viales Hurtado, 2019), porque han tenido confrontaciones y contradicciones políticas internas, conflictos intraelite. En este periodo, la “corrupción” que los neoliberales achacaron a “los otros”, se incrustó en su propio movimiento (Castells, 2004). Además, la persistencia desarrollista, en un contexto de crisis de las izquierdas, ha servido como mecanismo de contención ante

las posibilidades de profundizar todavía más la reforma neoliberal (Viales Hurtado y Vargas Céspedes, 2021).

El reformismo neoliberal también ha recurrido al negacionismo: muchas figuras emblemáticas del movimiento reniegan del término neoliberal, lo plantean como una etiqueta no válida, pero, a la vez, etiquetan al sector público como el “enemigo cargado de privilegios”. Por lo tanto, es claro que el reformismo neoliberal es también un proyecto político ideológico. Y, como tal, se proyecta hacia una “segunda era neoliberal”, que Díaz ubica después del año 2000; una época donde el “distanciamiento social” precedió a la pandemia por la COVID-19 (Díaz Arias y Viales Hurtado, 2021), porque es claro que el principal signo de la contradicción de este reformismo ha sido la naturalización de la pobreza en Costa Rica, que impacta a una cuarta parte de la población, así como el incremento en las desigualdades sociales y la falta de promoción de políticas sociales pro clase media.

En este trabajo, exploramos los alcances de la “guerra legal” en Costa Rica como un mecanismo utilizado por las elites políticas para erosionar el pacto social-histórico en el país, en el campo de los derechos laborales y de la justicia laboral. De acuerdo con Orde F. Kittrie (2024), para contextos bélicos, el derecho —la ley— se ha convertido en un arma cada vez más poderosa y de uso frecuente. En sociedades donde se viven procesos de reforma con algún nivel de violencia, de cualquier tipo, la “guerra legal” también se ha adoptado como mecanismo para el avance de propuestas, en opinión de aquellos que se etiquetan, por parte de las elites políticas neoliberales, como “enemigos”. De acuerdo con Javier Trujillo (2024):

[...] es un mecanismo que se utiliza para referirse al uso político del sistema legal con el objetivo de perseguir, inhabilitar o sancionar a miembros de la oposición política, dándoles a estas acciones una fachada de legitimidad. Una de las consecuencias de emplearla es que paraliza la implementación de políticas públicas

que promuevan el bienestar social en el marco de un Estado social de derecho.

El riesgo y la instrumentalización efectiva del Sistema de Justicia implica su uso para garantizar y perpetrar impunidad, contextos de corrupción e, inclusive, con fines políticos electorales. Lo anterior, a partir del uso indebido del derecho penal mediante denuncias infundadas, tramitación acelerada o dilación arbitraria de procesos, influencia indebida en decisiones judiciales por otros poderes públicos, afectaciones al debido proceso y a la protección judicial (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023).

Específicamente, ponemos en contexto algunas grandes reformas normativas, valorando las coyunturas críticas y las secuencias reactivas, desde una perspectiva *path dependence* (Mahoney y Thelen, 2010): La reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica (1943/1998/2015-2017); la coyuntura crítica 2017-2018: La huelga del Poder Judicial de julio de 2017 y la huelga contra el “combo fiscal” en 2018; la secuencia reactiva de la elite política durante el gobierno de Carlos Alvarado: la “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos” N° 9808 y la “Ley Marco de Empleo Público No. 10.159”, para finalizar planteando algunas ideas sobre el contexto y las problemáticas subyacentes para el avance del reformismo neoliberal, pero tomando en cuenta el papel de la institucionalidad democrática como freno y como posibilidad para generar un nuevo pacto social, que no borre el pacto social-histórico multclasista, orientado hacia el bienestar y la inclusión de otros sectores en su deliberación.

## La reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica (1943/1998/2015-2017)

En textos previos hemos señalado que el Código de Trabajo de 1943, varios artículos de la Ley Orgánica del Poder

Judicial y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social requerían cambios (Viales Hurtado, Chavarría & Araya, 2016; Viales Hurtado & Díaz, 2018). Asimismo, se debían modernizar mecanismos y procedimientos jurídicos para la protección y el establecimiento de deberes de las personas trabajadoras, con miras a desentrabar los procesos judiciales (Durante, 2016). El proyecto de reforma planteaba que el código había tenido solamente tres reformas desde 1966, que habían potenciado la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador (IN° 7983), que creó el Fondo de Capitalización Laboral y el Fondo de Pensión Obligatoria, en el año 2000. En retrospectiva, el proceso de reforma al Código Procesal Laboral en Costa Rica, entre 2015 y 2017, se valoró como vinculado con la cultura política basada en una tradición histórica costarricense que ha privilegiado los pactos intra e interclasistas, para resolver y prevenir crisis sociopolíticas, así como para evitar la radicalización y ampliar los mecanismos democráticos (Viales Hurtado & Díaz, 2018; Molina Jiménez, 2009; Martínez Franzoni & Sánchez Ancochea, 2012).

Los temas principales que planteó el proyecto tenían que ver con la solución de conflictos económicos y sociales en el sector público; el derecho colectivo de trabajo; la solución arbitrada de conflictos jurídico-laborales; la simplificación de procedimientos de arreglo directo, conciliación y arbitraje; la introducción de procedimientos de calificación de movimientos huelguísticos (ALRCR, 2005). El proceso de construcción social, de discusión y de aprobación de la Reforma Procesal Laboral fue participativo, involucró a actores y actrices vinculados con el mercado y la sociedad civil y abarcó cuatro gobiernos y cuatro legislaturas, cada una de las cuales apoyó de manera diferente, por lo que las fuerzas políticas tuvieron espacio para plantear sus propuestas. Participaron personas actrices vinculadas con organizaciones nacionales, medios de comunicación, vinculadas con el sector público y el sector privado, así como organizaciones internacionales.

Fue un proceso de concertación que tuvo varias etapas: inicialmente se concretó por medio del Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral (Expediente 15.990) que recibió un dictamen afirmativo, el 17 de agosto de 2010, de carácter unánime, por parte de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Este dictamen se logró tras un proceso de deliberación y de concertación llevado a cabo entre 2005 y 2010.

**Tabla 3.1**

*Actores y actoras individuales e institucionales que participaron en el proceso de construcción del proyecto de ley dentro de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa (2005-2010)*

Organización	Abreviatura	Tipo
Cámara de Comercio de Costa Rica		Sector empresarial/industrial
Carlos Federspiel Pinto		Sector empresarial/industrial
Francisco Umaña Soto		Sector empresarial/industrial
Zoila Ulloa		Sector empresarial/industrial
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado	UCCAEP	Sector empresarial/industrial
Eugenio Pignataro Pacheco		Sector empresarial/industrial
Eugenio Paniagua		Sector empresarial/industrial
Gabriela Díaz Chanto		Sector empresarial/industrial
Óscar Bejarano Coto		Sector empresarial/industrial
Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados	ANEP	Sector sindical
Albino Vargas Barrantes	ANEP	Sector sindical
Mauricio Castro Méndez	ANEP	Sector sindical
Confederación de Trabajadores <i>Rerum Novarum</i>	CTRN	Sector sindical
Gilbert Brown Young		Sector sindical
Jorge E. Regidor Umaña		Sector sindical
Mario Rojas Vilchez		Sector sindical
Rodrigo Aguilar Arce		Sector sindical
Cámara de Industrias de Costa Rica	CICR	Sector empresarial/industrial

Organización	Abreviatura	Tipo
José Manuel Salas Carrillo		Sector empresarial/industrial
Juan María González Vásquez		Sector empresarial/industrial
Manuel Umaña		Sector empresarial/industrial
Ricardo Montoya		Sector empresarial/industrial
Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	CMTC	Sector sindical
Dennis Cabezas Badilla		Sector sindical
Frank Ulloa Royo		Sector sindical
Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia		Institución del Estado
Fernando Bolaños Céspedes		Institución del Estado
Fernando Van Der Laet		Institución del Estado
Orlando Aguirre Gómez		Institución del Estado
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		Institución del Estado
Fernando Trejos Ballesteros		Institución del Estado
Olga Umaña Durán		Institución del Estado
Sandra Píszk Feinziłber		Institución del Estado
Susana Aguilar Castro		Institución del Estado
Víctor Morales Mora		Institución del Estado
Universidad de Costa Rica	UCR	Universidad
Álvaro Burgos Mata		Universidad
Comisión Nacional de Comités Permanentes de Trabajadores		Sector sindical
Alberto Bejarano Torres		Sector sindical
Mariano Jiménez Zeledón		Sector sindical
Asociación Costarricense del Derecho de Trabajo y la Seguridad Social	ACDTSS	Sector sindical
Héctor Amoretti Orozco		Sector sindical
Organización Internacional del Trabajo	OIT	Institución internacional
Defensoría de los Habitantes		Institución del Estado
Procuraduría General de la República	PGR	Institución del Estado
Bufete Vargas Hidalgo y Asociados		Otros

*Fuente:* Viales Hurtado, Chavarría & Araya, 2016, pp. 80-81.

Por parte del sector empresarial, industrial y corporativo participaron la Cámara de Comercio, la Unión Costarricense de Cámaras; Asociaciones del Sector Empresarial Privado y la Cámara de Industrias. Por el sector sindical, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses, la Comisión Nacional de Comités Permanentes de Trabajadores y la Asociación Costarricense del Derecho de Trabajo y la Seguridad Social. Por el sector estatal y de gobierno, las personas de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de la Universidad de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría General de la República. También hubo representación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La discusión no se proyectó a otros espacios, por lo que los actores y actrices se institucionalizaron y provenían de diferentes líneas ideológicas. Esta amplia participación construyó la imagen de un “gran acuerdo nacional” (Gobierno de la República, 2016).

En la deliberación, el sector empresarial, industrial y corporativo generó una controversia inicial sobre el tema de la huelga general y de su legalidad. El Diario La Nación hizo eco de esta preocupación, porque se estigmatizó a la huelga como un “peligro” para la Democracia, sobre todo porque se iba a discutir el porcentaje de convocatoria y de participación necesario para declarar un movimiento como legítimo, que se estableció en el 35%. Esta —en concordancia con lo planteado por el actor externo generador de opinión “publicada”, La Nación— se visualizó como un peligro para la democracia, sobre todo por la suspicacia generada por la fijación de un porcentaje de convocatoria y participación para declarar un movimiento como legítimo. La OIT medió en la discusión, invocando convenios internacionales, sobre la base de dos argumentos centrales: la consolidación de la justicia laboral,

por medio de la superación de las debilidades del Código de Trabajo de 1943, y la posibilidad de agilizar su puesta en práctica. También fue importante la posibilidad de realizar juicios orales, la superación de cualquier criterio de tipo discriminatorio y el establecimiento de formas de conciliación entre trabajadores y patronos previas a la huelga (Castro, 2016). Los acuerdos que se lograron en 2011 sufrieron un traspies, debido a que la presidenta Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), del Partido Liberación Nacional, vetó la reforma en octubre de 2012, tanto por razones de inconstitucionalidad como de oportunidad. Con ese veto se refrendó un argumento de la elite neoliberal: la propuesta permitiría la huelga en los servicios esenciales (servicios hospitalarios, suministro de electricidad, distribución de combustibles) sin la posibilidad de contratar trabajadores sustitutos. Lo que planteaba dicha ley en su primera versión es que, si se daba una huelga en un servicio esencial, el sector social en huelga debía presentar un plan de servicios mínimos, definidos así según criterios de la Organización Internacional del Trabajo (Barquero, 2015).

Igualmente, Laura Chinchilla Miranda manifestó su desacuerdo por la prohibición de que los patronos pudieran contratar los denominados “rompeshuelgas”, es decir, aquellos que sustituirían a los huelguistas durante la vigencia de la convocatoria de huelga. Es claro que estas objeciones estaban concentradas en una pequeña parte del contenido total de la reforma. En mayo de 2013, Chinchilla Miranda retiró el veto por inconstitucionalidad, dejando únicamente el de oportunidad. Algunos sectores sociales, así como el Gobierno, comenzaron a trabajar separadamente en la presentación de un nuevo texto ante la Asamblea Legislativa, que atendiera la argumentación del veto. Se eliminó o modificó los artículos e incisos relativos al tema de las huelgas en los servicios esenciales, donde el punto central de esta discusión fueron las controversias entre las posiciones de los sectores empresariales y los que defendían la seguridad socio-laboral.

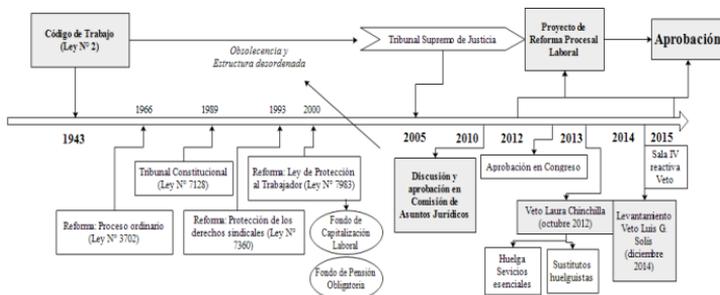
Este veto fue levantado por el presidente Luis Guillermo Solís (2014-2018), del Partido Acción Ciudadana, en diciembre de 2014, pero asumiendo el compromiso de prohibir la huelga en servicios esenciales. En agosto de 2015, la Sala Constitucional (Sala IV) anuló esta acción, al declarar inconstitucional el veto de Chinchilla, por lo que el proyecto retornó a la Asamblea Legislativa, donde fue aprobado en diciembre de 2015 con el apoyo de las 9 fracciones legislativas, en una votación de 44 diputados a favor y 1 en contra (la Asamblea se compone de 57 diputados), sin modificaciones sustantivas en lo relativo a la huelga en los servicios básicos. Solís Rivera firmó dicha Ley y entró en vigencia a partir del 25 de julio de 2017 (Mora, 2016).

La prensa destacó la posibilidad de asesoramiento gratuito que podría recibir el sector trabajador con bajo salario y la población menor de edad (Mata, 2016), pero surgieron dudas sobre las capacidades del Estado para cubrir las múltiples solicitudes de las personas trabajadoras. También se visibilizó la resolución de conflictos laborales por vía extrajudicial y por la vía de la oralidad, como una oportunidad para agilizar los procesos legales entre seis meses y dos años, en un contexto en el cual duraban un promedio de diez años (Mora, 2016). En términos del derecho individual, se valoró positivamente temas relevantes como la amplitud en cuanto a la conceptualización de la discriminación en el empleo, la restitución del pago de salarios caídos, el pago pre y posparto y el pago de salarios hasta el octavo mes a las mujeres en estado de embarazo que fueren despedidas. En la parte colectiva se valoró el tema de las negociaciones de las personas trabajadoras del Estado y los asuntos relativos a la huelga para las personas trabajadoras en general, en donde se modifica los porcentajes de participación aceptables. Por otra parte, se establecieron sanciones contra quienes, una vez que la huelga fuera declarada ilegal, persistieran en el movimiento, porque estarían sujetos a medidas fuertes como los despidos sin responsabilidad patronal, los rebajos de

salarios y otras sanciones similares, de no reincorporarse a sus labores 24 horas después de la declaratoria de ilegalidad; además, medidas de similar naturaleza se establecieron para quienes promovieran el desorden y atentasen contra el carácter pacífico de los movimientos. Un punto sensible de discusión fue que se eliminaba todo lo referente a las huelgas en los servicios públicos esenciales (Durante, 2016) y esto provocó fuertes discrepancias entre las posiciones y las valoraciones de los sectores participantes durante el proceso de aprobación.

**Figura 3.1**

*Línea del tiempo del proceso de reforma al Código Procesal Laboral (1943-2015).*



Fuente: Viales Hurtado, Chavarría & Araya, 2016, p. 74.

## Una prueba de fuego: la coyuntura crítica 2017-2018

La profundización del reformismo neoliberal generó una secuencia reactiva, desde abajo y desde la institucionalidad democrática, en el nuevo marco de relaciones establecido por la reforma aprobada. Dos movimientos pusieron a prueba los alcances de la reforma y, además, revivieron las preocupaciones planteadas, desde el año 2005, por parte de la Cámara de Comercio y las personas empresarias: el temor ante el poder que ganarían las minorías y ante las huelgas. Entre 2017 y 2018, dos huelgas van a resultar relevantes en este nuevo contexto.

## La huelga del Poder Judicial de julio de 2017

La coyuntura crítica de deliberación y de aprobación de la reforma procesal laboral combinó las dudas políticas, con las controversias sobre el estilo de desarrollo, con el desencanto con la política y con las críticas a la nueva elite política. En este contexto, un nuevo argumento se posicionó en la arena política: los supuestos «abusos» en el Poder Judicial, donde tomó relevancia la discusión sobre los proyectos de reforma del régimen de pensiones y jubilaciones de este poder, en un contexto de crisis fiscal. Como parte de las controversias, el Poder Judicial, activo participante en el proceso de reforma, entró en huelga, con lo que suspendió servicios básicos de justicia (El País, 2017). Las personas empleadas, casi 13.000, iniciaron la huelga el 19 de julio, porque habían presentado una propuesta ante las personas diputadas que integraban la Comisión Especial de Pensiones, la cual fue rechazada. Con esto, esa comisión siguió adelante con la reforma al Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial. Esta huelga se extendió por 13 días. Ante la suspensión de las autopsias en la Morgue Judicial, la Defensoría de los Habitantes presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, que fue acogido y que culminó con una medida cautelar para que aquella reanudara sus funciones sin afectar a los familiares de los fallecidos. El 27 de julio, dos días después de la vigencia de la reforma, la Corte Plena decidió activar el protocolo para declarar la huelga ilegal. Según la reforma laboral, esa potestad está depositada en los Juzgados de Trabajo, pero todos esos juzgados se habían sumado a la huelga. La solicitud debía tramitarse en la Procuraduría General de la República. El acuerdo para solicitar la ilegalidad de la huelga tuvo el respaldo de 14 de los 22 magistrados; solo se abstuvieron los de la Sala Constitucional (Fallas, 2017).

Transcurridos 27 días de la solicitud, la huelga fue declarada ilegal. Esta declaratoria se hizo efectiva por parte del Juzgado de Trabajo de Pococí, en la provincia de Limón, de naturaleza unipersonal. La jueza Yocelin Quesada Porras razonó indicando que la administración de justicia era un servicio esencial y, por lo tanto, no podía sumarse a una huelga (Madrigal, 2017a). Ante esta decisión, el Frente Gremial de organizaciones del Poder Judicial, que reunía a 25 asociaciones laborales, cuestionó el fallo y señaló que esta declaratoria fue prematura y contenía vicios de nulidad, debido a que no todas las agrupaciones habían sido notificadas durante el proceso (Fallas, 2017).

Por otra parte, la diputada oficialista Marcela Guerrero Campos, del Partido Acción Ciudadana, solicitó protección para la jueza de trabajo que había hecho la declaratoria, señalando que esta decisión:

[...] puso por encima los intereses de la población costarricense, por sobre los de los grupos gremiales del Poder Judicial [...] “Ahora lo que corresponde es seguir impulsando la reforma del régimen de pensiones del Poder Judicial, el cual ha quedado comprobado es insostenible en el tiempo, pues presenta un déficit actuarial. Se necesita una reforma técnica y no política porque estamos hablando de fondos públicos, el Estado tiene tres contribuciones: paga los salarios de los funcionarios judiciales, paga el aporte como patrono y paga su aporte como Estado”, finalizó la legisladora. (Madrigal, 2017b)

El Transitorio VI de la Ley de Reforma del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial (Ley 9544) como parte de la reforma planteada que se aprobó en 2018:

[...] aumentó, tanto la edad, como los años de servicio para poder acceder a la jubilación. Las personas trabajadoras del Poder Judicial pasaron de poder jubilarse a los 60 años de edad o 30 de servicio, a tener que hacerlo a los 65 años de edad y 35 de servicio. (Pomareda, 2023)

A pesar de que se presentaron dos recursos ante la Sala Constitucional, estos fueron declarados, por mayoría, sin lugar.

## La huelga contra el “combo fiscal” (2018)

Costa Rica presenta un déficit fiscal estructural que podría resolverse, desde una visión ortodoxa, impulsando el crecimiento económico, subiendo los impuestos o recortando el gasto (Stiglitz, 2018). El Gobierno de Alvarado anunció políticas para reducir la evasión fiscal, frenar el contrabando y evitar el aumento del gasto público. Estas políticas implicaban un aumento del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y dependían de reformas tributarias, entre estas, la aprobación de una “amnistía tributaria”, que permitió liquidar en condiciones muy favorables las deudas con el Tesoro Público anteriores a 2018, beneficiando a empresas económicamente poderosas.

Para 2019 la carga tributaria de Costa Rica se calculó cercana al 12,8%, aunque la tasa impositiva efectiva que pagan las empresas (TTCR para 2018) se ha calculado por parte del Banco Mundial en 58,3%. La evasión y la elusión fiscal sobre la base de datos de 2013 se habían calculado en un 8,2% del PIB, pero a partir de un nuevo cálculo se aproximarían al “[...] 4,6% del Producto Interno Bruto (PIB), es decir que, cobrando bien los impuestos y eliminando las exoneraciones, alcanzaría para reducir el déficit fiscal a un nivel manejable” (Siu, 2018).

El gobierno de Luis Guillermo Solís impulsó una reforma financiera/fiscal integral que no se aprobó, pero dejó presentado un proyecto que fue aprobado, en diciembre de 2018, propuesto por el gobierno de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022), del Partido Acción Ciudadana: (No. 20.580) “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”. La ley 9635 se aprobó por medio de Decreto Legislativo, luego de que la Sala Constitucional, el 23 de noviembre de 2018 resolvió que el denominado “Plan Fiscal” no requería de

38 votos para su aprobación. Esto se comunicó a la Asamblea Legislativa el 3 de diciembre de 2018 y se votó en segundo debate, ese mismo día, con el resultado de 34 votos a favor y 17 en contra: a favor, los diputados de Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana, Zoila Volio de Integración Nacional y el independiente Erick Rodríguez; en contra, las bancadas de Restauración Nacional, Frente Amplio, Integración Nacional, Dragos Dolanescu del Partido Republicano, Paola Valladares de Liberación Nacional (Madrigal, 2018). El Congreso estaba presidido por la diputada Carolina Hidalgo Herrera, del Partido Acción Ciudadana. El presidente Alvarado firmó el “combo fiscal” unas horas después de su aprobación en segundo debate.

De acuerdo con la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza:

El proyecto de ley 20.580 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, es un nuevo COMBO FISCAL que afecta directamente a la clase trabajadora y al pueblo costarricense, cargando con tributos los salarios y los ingresos de las familias, mientras que no afecta a los grandes capitales ni a los evasores fiscales. Es por ello que el sindicato APSE ha hecho patente su rechazo a este proyecto de ley, que solo afectará la economía familiar y los ingresos de cientos de miles de hogares. Exigimos una reforma fiscal que SÍ sea progresiva, y que aplique nuevos tributos a los grandes capitales, así como persiga y castigue a los evasores y elusores tributarios. (APSE, 2018)

La deuda pública ascendió a más de 30 mil millones de dólares para 2018, que representaba un 53,6% del PIB y en 2019 representó casi el 60% del PIB (Flores, 2018), cuando para “[...] los organismos internacionales, el ‘límite sostenible’ de endeudamiento para países en vías de desarrollo es un 50%,

un monto que Costa Rica ya supera” (Alfaro, 2018). Ante esta situación, con una estructura tributaria regresiva, donde el 36,3% de la recaudación proviene de impuestos directos y el 63,7% de impuestos indirectos (El Mundo CR, 2018), el gobierno del presidente Carlos Alvarado Quesada promovió la “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” que finalmente fue aprobada por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2018 y entró en vigencia a mediados de 2019, aunque intentos de una reforma fiscal similar se venían promoviendo al menos desde 1998. Este “plan fiscal” incluyó medidas como la transformación del impuesto general de ventas en un impuesto al valor agregado del 13%, con la finalidad de gravar servicios que anteriormente estaban casi totalmente exentos y que representaban, hacia 2017, el 67% de la producción nacional; pero también se fijó un impuesto reducido para medicamentos, salud privada y algunos componentes de la canasta básica. Se puso tope a salarios públicos altos, así como un aumento del impuesto de la renta sobre estos, hasta en un 25%, así como un impuesto del 15% a las ganancias del capital. Paralelamente, se mantuvieron exoneradas las ganancias de las cooperativas y se incluyó una amnistía tributaria que exoneró el pago de los intereses de las deudas provenientes de los periodos fiscales anteriores al 1 de octubre de 2017 (Viales Hurtado & Vargas Céspedes, 2021). Por este mecanismo unas 20.000 entidades se acercaron por propia cuenta a la administración tributaria para cancelar los montos adeudados, una posibilidad que les permitía dejar de pagar los intereses que antes habían acumulado y entre un 60% y un 80% de las sanciones, siempre y cuando realizaran las cancelaciones entre diciembre de 2018 y marzo de 2019 (los tres meses posteriores a la aprobación del plan fiscal) (Alfaro, 2019).

Entre estos grandes contribuyentes, como bancos, empresas, agencias de bolsa, así como personas físicas, algunos de los cuales declararon cero ingresos durante varios años,

lo que, según fuentes oficiales, permitió recaudar un monto cercano al 0,5% del PIB. Pero, como denunció el diputado del Frente Amplio José María Villalta, el “[...] 90% de los montos perdonados por Hacienda en la amnistía tributaria de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se concentran en 25 de las 14 mil personas físicas y jurídicas que se acogieron a la misma” (El País CR, 2019). Quien agregó que: “[...] para recaudar 207 mil millones, dejamos de recibir 194 mil millones. Esa cantidad de dinero es lo que espera recaudar Hacienda en 6 años con el IVA a la canasta básica” (El País CR, 2019). Una consulta ante la Sala Constitucional por posibles roces con la carta magna y sobre el mecanismo de votación, se resolvió a favor del trámite de la Ley.

El plan se aprobó a pesar de la reacción de los movimientos sociales. La huelga contra el “combo fiscal”, “la mayor huelga en un siglo”, de carácter general, inició el 10 de setiembre de 2018, encabezada por los sindicatos del sector público, las universidades públicas, pero con participación de otras organizaciones civiles, que se extendió por 93 días. Esta huelga provocó la reacción de los sectores más poderosos del país y puso en acción el Código Procesal Laboral, con la particularidad de que un sector del propio Poder Judicial estaba en huelga. Este sector fue el último en declarar el cese de la huelga, luego de que un Tribunal de Trabajo declarara la legalidad del movimiento, por no “afectar servicios esenciales”. Los gremios de la educación habían depuesto el movimiento por una segunda declaratoria de ilegalidad en primera instancia, luego de 90 días de huelga (Murillo, 2018). Como oposición al impulso del reformismo neoliberal de Alvarado, en 2018 se organizaron 587 acciones de protesta, alcanzando un promedio de 48 protestas por mes (Alvarado, Cortés & Sáenz, 2021).

La ministra de Hacienda que lideró la reforma por parte del Ejecutivo, Rocío Aguilar Montoya, quien se ha desempeñado tanto en el sector privado como en el sector público, en este

último fue Contralora General de la República entre 2005 y 2012, renunció el 23 de octubre de 2019, debido a que la Contraloría General de la República recomendó al presidente Alvarado su suspensión del cargo, por un mes, debido a que pagó deuda, durante el segundo semestre de 2018, sin el aval presupuestario de la Asamblea Legislativa, en su criterio por la necesidad de no retrasar pagos ante el “hueco presupuestario de unos 1.000 millones de dólares por mala formulación del Presupuesto” (DW, 2019) por parte del gobierno saliente de Luis Guillermo Solís Rivera. Los sindicatos del sector público y organizaciones de la sociedad civil habían pedido su salida, por promover recortes en la inversión social y por atentar contra derechos laborales-salariales, que el sector dominante del país bautizó como “privilegios” del sector público.

Se promulgó una regla fiscal, aplicada desde 2020, incluida en la Ley No. 9635, que implicó, entre otras medidas, el congelamiento de los salarios de los funcionarios del sector público no financiero, unos 260.000 empleados; esta estableció su aplicación cuando el monto de la deuda superara el 60% del PIB; este monto llegó al 58,5% en 2019 (Chinchilla, 2020) y en 2020 superó el 60%, al alcanzar el 66,91%. El nuevo ministro de Hacienda desde el 26 de noviembre de 2019, Rodrigo Chaves Robles, exfuncionario del Banco Mundial que asumió el compromiso de continuar por la línea de la “disciplina fiscal”, presentó los resultados del “combo fiscal”. A pesar de esta línea ortodoxa, al ministro le correspondió comunicar que el déficit del país ascendió al 6,96% del PIB. Pero ante este dato negativo, elucubró que: “Si Costa Rica estuviera hoy sin la reforma fiscal aprobada a finales de 2018, continuara (sic) el déficit del gobierno central podría haber alcanzado 8,44% del PIB (3 billones) y no 6,96% (2.5 billones) como sucedió al cierre del 2019” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020a). La “regla fiscal” para la aplicación de esta ley implicó varias interpretaciones entre las

diferentes instancias encargadas de ejecutarlas, aplicarlas y controlarlas, así como exenciones (Murillo, 2020).

Entre las nuevas medidas que pretendió promover el ministro, estaban la de levantar el secreto bancario, para luchar contra la evasión fiscal y para mejorar la recaudación tributaria. Ante este anuncio, las corporaciones empresariales mostraron su oposición. Asimismo, se revivió el planteamiento de concesionar o vender empresas del Estado, como la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) o el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), con la promesa política de que esto reduciría el déficit fiscal y que no se afectarían programas sociales, que no implicaría el cierre de instituciones, ni más impuestos (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020b). Estas medidas siempre han contado con la venia de los grupos empresariales más poderosos y ahora de un sector importante de la Asamblea Legislativa, que está en sintonía con este tipo de propuestas del Ejecutivo y es claro que se valoran como oportunidades de negocio rentables (Pomareda, 2020).

## La secuencia reactiva de la elite política durante el gobierno de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022)

Después de la coyuntura crítica de 2017-2018, se presentaron propuestas de reforma al Código Procesal Laboral (Carro Zúñiga, 2020) y el diputado del Partido Liberación Nacional, Carlos Ricardo Benavides Jiménez, promovió la “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos” No. 9808, tramitada por medio del expediente 21.049, presentada en 2019. Esta fue aprobada en segundo debate por 35 personas diputadas el 16 de enero de 2020, a través de un proceso de vía rápida, y entró en vigor el 27 de enero de ese año. Benavides argumentó que el derecho a huelga, tal como estaba establecido en el Código de Trabajo, no solo consagraba un derecho, sino que también generaba una impunidad

excesiva para un grupo que abusaba de la mayoría, afectando derechos como la salud y la educación. Según Benavides, la nueva ley establecería un “equilibrio” y un “nuevo balance”, permitiendo que la huelga siguiera siendo un derecho sin que una minoría abusara de la mayoría. El presidente Carlos Alvarado también expresó su gratitud hacia los legisladores por la aprobación de esta ley, señalando que se trataba de una regulación equilibrada y balanceada, la cual permitía a los trabajadores manifestarse libremente sin perjudicar los derechos del resto de los ciudadanos. Alvarado afirmó que esta ley era una deuda que el país había tenido por mucho tiempo (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2020).

Estos razonamientos coinciden con los planteamientos realizados por el periódico La Nación en un editorial de 2014, cuando se produjo una huelga en el Caribe de Costa Rica. En esa ocasión, La Nación sostuvo que el país sufría las consecuencias de la “irresponsabilidad y avaricia de un grupo relativamente pequeño, cuyos intereses particulares se anteponen al interés público” (La Nación, 2014). Este movimiento de huelga se oponía a un contrato de privatización de servicios con la empresa APM Terminals, una compañía global de origen holandés que operaba 166 puertos y terminales en 58 países. Según el editorial, los manifestantes ponían en riesgo una inversión extranjera directa de \$1.000 millones de dólares, considerada una solución a los problemas económicos del país. El periódico también denunció que el sindicato que convocó la huelga gozaba de “abusivos beneficios laborales”, y propuso definir el “interés público” sin dar voz a los sindicatos ni a otros sectores de la sociedad. Además, recomendó al gobierno controlar las huelgas, deducir salarios a los huelguistas, cobrar daños y perjuicios, y reducir lo que consideraba “privilegios” de los trabajadores. Este editorial coincidía con el debate sobre la reforma del Código Procesal Laboral que se desarrollaba en la Asamblea Legislativa (Viales Hurtado & Vargas Céspedes, 2021).

El repertorio de acciones de huelgas anteriores incluía marchas, bloqueos de carreteras y la suspensión de servicios esenciales. Como respuesta a estas acciones, la nueva ley tenía como objetivo limitar dichas medidas, así como acortar la duración de las protestas y establecer sanciones claras para quienes participaran en ellas. Además, se establecieron requisitos estrictos para que una huelga fuera considerada legal, como la necesidad de una declaratoria de legalidad en las primeras 24 horas, y se especificaron las condiciones bajo las cuales los participantes no recibirían pago. Los movimientos de protesta fueron estigmatizados debido a la vinculación de su repertorio de acciones con la supuesta falta de pacifismo, especialmente en los casos de bloqueos de vías públicas, acceso a infraestructuras y servicios, o sabotaje de bienes.

De manera más específica, la ley creó una tipología de huelgas, distinguiendo entre las huelgas legales y las denominadas huelgas “políticas”. De acuerdo con la reforma al artículo 371 del Código de Trabajo, las huelgas legales son aquellas relacionadas con la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, y la defensa de sus derechos en conflictos jurídicos colectivos. Por otro lado, se declararon ilegales las huelgas políticas o aquellas que no tuvieran una conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales atribuibles al patrono. No obstante, se permitió la huelga por motivos de protesta contra políticas públicas, siempre que dichas políticas afectaran directamente los intereses económicos o sociales de los trabajadores. En tales casos, la huelga no podría durar más de cuarenta y ocho horas, ni repetirse por el mismo motivo (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2020).

La reforma también logró conceptualizar los “servicios públicos esenciales” a través del artículo 376 del Código de Trabajo, donde se prohibió legalmente cualquier convocatoria de huelga. Los servicios públicos esenciales se definieron como aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización

podiera causar un daño significativo a los derechos de la vida, la salud y la seguridad pública. Se incluyeron en esta categoría los servicios de salud, en todos sus niveles de atención, que brindaran asistencia directa e integral, incluyendo hospitalización, consulta externa, exámenes médicos, servicios médicos quirúrgicos, tratamientos y emergencias. También se incluyeron los servicios de seguridad pública, controladores aéreos, control migratorio, bomberos, servicios de agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte de combustibles y bienes perecederos, y comedores escolares, entre otros (Procuraduría General de la República, 2020b).

A pesar de la categorización de estos servicios como esenciales, muchos de ellos no han recibido una atención adecuada por parte de las políticas públicas de los últimos gobiernos. De hecho, algunos han sufrido recortes presupuestarios significativos. Estas medidas impusieron importantes limitaciones a la acción colectiva, en lo que algunos autores como Gerardo Hernández y Héctor Solano describen como una “guerra legal” orientada a la criminalización de la protesta. Ambos autores calificaron esta ley como la “ley anti-huelgas”, promovida por la unidad entre la presidencia de la república y los grupos dominantes en la Asamblea Legislativa, en detrimento de las clases trabajadoras y medias (Hernández Naranjo & Solano Chavarría, 2021).

La secuencia reactiva de reformas continuó con la aprobación de la “Ley Marco de Empleo Público” (Ley No. 10.159), la cual fue aprobada el 7 de marzo de 2022 y firmada por el presidente Alvarado un día después. Esta ley entró en vigencia el 9 de marzo de 2023, tras tres años de trámites, debates y protestas, los cuales se desarrollaron en un contexto donde la “ley anti-huelgas” ya estaba en vigor (Mora Vargas, 2022).

En su artículo 1, la ley establece su objetivo de “regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras

públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, así como la protección de los derechos subjetivos en el ejercicio de la función pública” (Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2022). La retórica política detrás de esta ley se centró en la creación de un régimen único de empleo público como garantía de bienestar y dignidad para los empleados del sector público. Sin embargo, esta justificación descansa sobre la premisa neoliberal de que el peso del sector público y su masa salarial son las principales causas de la crisis fiscal, a pesar de que los datos sobre evasión y elusión fiscal, así como la corrupción, demuestran que estos factores también contribuyen significativamente al déficit fiscal.

La ley también evidencia la influencia del sector financiero, ya que excluyó de su alcance a los entes públicos no estatales y a las empresas e instituciones públicas en competencia, salvo en lo relativo a la negociación colectiva. Este enfoque limitó el alcance efectivo de la ley debido a la diversidad existente en el sector público (Viales Hurtado, 2022).

En términos salariales, la ley estableció un salario global, en un principio de manera transitoria, en comparación con los salarios compuestos en el sector público. Aunque esta medida implicó mejoras salariales en algunos casos a corto plazo, a mediano y largo plazo resultará en una reducción salarial, ya que se eliminarán pluses e incentivos. Además, se establecieron familias de puestos y se reforzó la evaluación del mérito, lo que facilita la flexibilización del despido. La ley también fijó como tope salarial el sueldo del presidente de la república, excepto para las instituciones en competencia y algunas excepciones. También redujo el derecho a vacaciones a un máximo de 20 días, lo que provocó la salida de talento humano de algunas instituciones públicas, especialmente en el sector salud, donde muchos buscaron mejores ingresos en el sector privado. Los sindicatos del sector salud denunciaron esta situación y han luchado en su contra. A esto se suma la pérdida de alcance

de las convenciones colectivas, las cuales han sido utilizadas históricamente para limitar el conflicto entre el capital y el trabajo mediante acuerdos. Asimismo, se estableció la rectoría del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica sobre el “sistema general de empleo público”, lo que atenta contra la autonomía de algunos regímenes, logros históricos que han contribuido a la cohesión social de Costa Rica.

Durante una marcha contra la aprobación de la ley, en julio de 2021, un dirigente sindical declaró que la ley representaba un “flagelo” que empobrecería a la clase trabajadora y dañaría gravemente la democracia, abriendo las puertas a la privatización y despidos en el sector público, así como una reducción en la calidad de los servicios (Núñez, 2021).

Tal como señala George García, el reformismo neoliberal aprovechó el contexto de la pandemia/sindemia de la COVID-19 entre 2020 y 2023 para utilizar la atención de la emergencia nacional como justificación para impulsar una reforma laboral (García Quesada, 2021).

## **Radicalización de la política de derecha en Costa Rica: neoliberalismo, populismo y reforma institucional durante el gobierno de Rodrigo Chaves Robles (2022-2024)**

Si bien el gobierno de Carlos Alvarado ha sido tipificado como parte de una “contrarrevolución neoliberal” en Costa Rica (Molina Jiménez & Díaz Arias, 2021), es claro que el reformismo neoliberal en este país ha sido de larga data, por lo que la coyuntura del gobierno de Alvarado es una secuencia reactiva que busca profundizar esa reforma. Esta reacción también ha sido caracterizada como una radicalización de la política de derecha (Tremínio Sánchez & Salas Naranjo, 2021), como una «tercera reacción conservadora» (Castro Méndez, 2023), donde uno de sus fundamentos ha sido el

«acuerdo» ideológico neoliberal-conservador en torno a la situación fiscal, con un peso importante de los organismos financieros internacionales y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la que Costa Rica se incorporó en 2021 (Muñoz Portillo, 2024). Es clara, como plantea Rotsay Rosales Valladares, la “[...] hegemonía de los principales partidos políticos en alianza con ciertos grupos de presión e interés (poderes fácticos)” (2023) de mayor poder económico, entre estos últimos las iglesias, organismos financieros internacionales, empresas, medios de comunicación, narcotráfico.

El reformismo neoliberal ha asumido principios del populismo de derechas, entre estos un estilo político comunicado desde lo mediático, recurriendo a la apelación al pueblo, a un discurso antisistema y contra las élites “tradicionales” (Moffitt, 2016), pero además con signos de autoritarismo orientados a consolidar un liderazgo individual y carismático, que impulsa la reforma institucional y a la democracia, en la búsqueda de la legitimación de sus acciones (González de Requena & Bustamante, 2021), que se orientan a la complejidad de los ámbitos de la reforma. En esta concepción se ataca fuertemente al Estado social y se instrumentaliza el Estado de derecho. Por eso existe un “reformismo neoliberal-laboral” que, en el caso de Costa Rica, se ubica en la tendencia a la persistencia desarrollista (Viales Hurtado & Vargas Céspedes, 2021), aunque con el objetivo de erosionar la justicia y los derechos laborales, por medio de la “guerra legal” y sus mecanismos, con tendencias a la regresividad, la precariedad y el anti-sindicalismo (Grau Crespo, 2021).

En este contexto histórico particular, las problemáticas subyacentes (Palti, 2007) se construyen para crear una “nueva (des)confianza neoliberal” (Viales Hurtado, 2019) para incidir en la opinión pública con la finalidad de transformar al sector público, y a las personas empleadas públicas, en el “enemigo”. Esto se ha construido como un mecanismo de refuerzo para la

guerra legal y su reforma laboral, por medio de mecanismos como el planteamiento de una “agenda de austeridad” vs. una posible reforma fiscal progresiva (Fuchs, 2021); en la estigmatización de los derechos laborales convertidos en privilegios; en la obsesión con el tema del gasto público; en la estigmatización de las personas críticas que son etiquetadas como “comunistas” y en el etiquetamiento de las personas críticas como “chancletudos”, concepto resignificado desde la década de 2000, debido a la posición crítica de las universidades públicas contra el reformismo neoliberal, por lo que el término se utiliza para descalificar el pensamiento crítico proveniente de las personas vinculadas con estas universidades, como ha planteado Iván Molina (Molina Jiménez, 2020). Estas estrategias no son innovaciones vernáculas, puesto que se han utilizado en otras partes del mundo, para descalificar, entre otros sectores, a la clase obrera, como ha planteado Owen Jones, donde las élites han convertido a la clase obrera en objeto de descalificación y de temor, dado que han protestado contra medidas que atentan contra la vida digna, por lo cual esa élite política los ha estereotipado, con odio, bajo la palabra chavs, que ha sido asumida por otros sectores de la sociedad (Jones, 2013).

Pero la institucionalidad histórico-democrática en Costa Rica también frena el autoritarismo y, por eso, se le etiqueta como “enemiga” por parte de un sector de la élite política neoliberal. El presidente Rodrigo Chaves Robles (2022-2026), postulado por el Partido Progreso Social Democrático y exministro de Hacienda del gobierno de Carlos Alvarado, ha impulsado el reformismo neoliberal pero ante la reacción de la institucionalidad democrática, ha manifestado que Costa Rica es una: “dictadura perfecta” (Murillo, 2024), aunque no se refiere a los fracasos del “combo fiscal” (Núñez, 2024). Mientras tanto, ante recortes en el presupuesto de la educación pública, más de 70 organizaciones se unieron para marchar, el 28 de agosto de 2024, para exigir “[...] al gobierno que cumpla con el mandato constitucional de destinar el 8% del PIB a la educación”

(Gutiérrez, 2024). Es clara la urgencia de la concertación interclasista para sentar las bases de un nuevo pacto social, pero que no deslegitime el estilo de cohesión social-histórico del país ni estigmatice a otros sectores sociales para no tomar en cuenta sus argumentos y sus puntos de vista. Antes bien, hay que retomar la senda del bienestar, de los derechos y la justicia laboral, valorando sus alcances y sus límites. El actual conflicto intra-élite neoliberal, caracterizado por la presión de nuevos grupos por la toma del poder económico, es una variable que tendrá un peso importante por la búsqueda de nuevas alianzas políticas más amplias.

## Conclusiones

Las reformas neoliberales en Costa Rica entre 2015 y 2024, impulsadas principalmente a través de la estrategia conocida como “guerra legal”, evidencian un cambio significativo en la relación entre el Estado, las élites políticas y la clase trabajadora. La “guerra legal” se refiere al uso sistemático del aparato judicial como una herramienta para debilitar y controlar a los movimientos de oposición, en particular a los sindicatos y grupos de trabajadores, mediante la criminalización de sus acciones y la modificación de leyes que restringen sus derechos. Este proceso ha permitido a las élites políticas erosionar progresivamente los derechos laborales y desarticular los mecanismos de justicia social que habían sido construidos a lo largo del siglo XX, promoviendo así una mayor subordinación del bienestar social a los intereses del mercado.

El estudio de la reforma al Código Procesal Laboral (2015-2017) muestra cómo las iniciativas para modernizar el sistema jurídico laboral fueron cooptadas para restringir los derechos de los trabajadores, en particular los del sector público. Las huelgas de 2017 y 2018 marcaron momentos clave en los que las tensiones entre las políticas neoliberales y los movimientos de resistencia alcanzaron su punto álgido. A pesar de la fuerte

oposición social, el gobierno logró aprobar leyes que limitan significativamente la capacidad de los sindicatos para actuar, consolidando el marco neoliberal. La implementación de la Ley N° 9808 sobre la regulación de las huelgas y la Ley Marco de Empleo Público N° 10.159 representan un claro avance hacia la consolidación de un Estado que prioriza los intereses del mercado sobre los derechos laborales.

La transnacionalización de las élites políticas costarricenses y su alineación con las corrientes neoliberales globales han contribuido a debilitar el pacto social histórico del país, que había sido caracterizado por un alto nivel de cohesión interclasista. Este proceso ha llevado a un deterioro en la relación entre las instituciones democráticas y la ciudadanía, lo que ha incrementado la percepción de que las decisiones políticas responden a intereses económicos particulares y no al bienestar general.

El impacto de la pandemia de COVID-19, lejos de generar una reconsideración del modelo económico, sirvió para acelerar la implementación de políticas de austeridad y consolidar la narrativa de que la intervención estatal en la economía debe ser mínima. Sin embargo, las tensiones sociales que han emergido como resultado de las crecientes desigualdades sugieren que el modelo neoliberal está enfrentando serias limitaciones en su capacidad para mantener la legitimidad democrática.

El panorama político y social que deja este periodo de reformas neoliberales plantea un desafío significativo para Costa Rica. Las instituciones democráticas se encuentran en una encrucijada, en la que la capacidad para articular un nuevo pacto social inclusivo y deliberativo será crucial para mitigar la creciente polarización y promover una mayor equidad en la distribución de los recursos y derechos.

## Bibliografía

- Alfaro, J. (2018, 25 de septiembre). Reforma fiscal: ¿Qué dice el plan fiscal y por qué el Gobierno insiste con él? *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/que-dice-el-plan-fiscal-por-que-el-gobierno-insiste-con-el/>
- Alfaro, J. (2019, 30 de abril). Lista nueva: Bancos, miles de empresas y hasta dos diputados se acogieron a las amnistías tributarias. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/lista-nueva-bancos-miles-de-empresas-y-hasta-dos-diputados-se-acogieron-a-las-amnistias-tributarias/>
- Alvarado, A., Cortés, S., & Sáenz, R. (2021). La protesta laboral en Costa Rica (2013-2019): Actores, repertorios y demandas. *Revista de Ciencias Sociales*, (174), 17-40.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (ALRCR). (2005). *Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral (Expediente N° 15.990)*. San José, Costa Rica.
- Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE). (2018, 16 de abril). *No al combo fiscal 20.580*. <https://apse.cr/2018/04/no-al-combo-fiscal/>
- Barquero, K. (2015, 10 de agosto). Laura Chinchilla sobre Reforma Procesal Laboral: El fundamento de mi veto sigue intacto. *crhoy.com*. <https://www.crhoy.com/laura-chinchilla-sobre-reforma-procesal-laboral-el-fundamento-de-mi-veto-sigue-intacto/>
- Carro Zúñiga, A. (2020). *Primeros impactos de la Reforma Procesal Laboral en la administración de justicia. Investigación de Base para el Tercer Informe del Estado de la Justicia*. Programa Estado de la Nación/CONARE.
- Castells, M. (2004, 23 de octubre). Pobre Costa Rica. *La Vanguardia*.
- Castro, M. (2023). *Evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica. Historia de acciones y reacciones en la construcción del discurso jurídico*. CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- Castro, M. (2016). *Estudio sobre la Reforma Procesal Laboral*. OIT. [https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/laboral/ISBN978-922-330968-8\\_LAREFORMAPROCESALLABORALDECOSTARICA.pdf](https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/laboral/ISBN978-922-330968-8_LAREFORMAPROCESALLABORALDECOSTARICA.pdf)
- Chinchilla, S. (2020, 21 de febrero). Alza en deuda pública obligaría a congelar sueldos de funcionarios. *La Nación*.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 10 de diciembre). *Derechos Humanos, la instrumentalización del Sistema de Justicia y los graves riesgos para el Estado de Derecho en Guatemala*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2023/Res-3-23-ES.pdf>
- De Grauwe, P. (2017). *The limits of the market: The pendulum between government and market*. Oxford University Press.
- Deutsche Welle. (2019, 24 de octubre). Ministra de Hacienda de Costa Rica presenta su renuncia. *DW*. <https://www.dw.com/es/ministra-de-hacienda-de-costa-rica-presenta-su-renuncia/a-50958874>
- Díaz Arias, D. (2021). *Chicago Boys del Trópico: Historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. San José EUCR.
- Díaz Arias, D., & Viales Hurtado, R. J. (2021). El impacto del COVID-19 y otras “pandemias” contemporáneas en Centroamérica. En G. Gutiérrez Cham, S. Herrera Lima, & J. Kemner (Eds.), *Pandemia y crisis: El COVID-19 en América Latina* (pp. 86-117). Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS)/ Editorial Universidad de Guadalajara.
- Durante, M. (2016, 17 de febrero). Reforma laboral: ¿una historia con final feliz? *La Nación*, 31A. <https://www.nacion.com/opinion/foros/reforma-laboral-una-historia-con-final-feliz/CQD3BLQVVJCRNB4QN75FAXS6PE/story/>
- El Mundo CR. (2018, 24 de octubre). Reforma fiscal es insuficiente para sanar las finanzas públicas, asegura Icefi. *El Mundo CR*. <https://elmundo.cr/costa-rica/reforma-fiscal-es-insuficiente-para-sanar-las-finanzas-publicas-asegura-icefi/>
- El País CR. (2019, 23 de mayo). Por amnistías tributarias Hacienda dejó de percibir casi seis años de recaudación de IVA a la canasta básica. *El País CR*. [https://www.elpais.cr/2019/05/23/por-amnistias-tributarias-hacienda-dejo-de-percibir-casi-seis-anos-de-recaudacion-de-iva-a-la-canasta-basica/?fbclid=IwY2xjawFmw9JleHRuA2FlbQIxMQABHVjQkWB0\\_yHcpow5TCaHpW9wKUw27zNQQkOAAAGb9eTh8yu-bnTYG-3fNGdg\\_aem\\_Kom8C92XffvoTuDG9vsmrg](https://www.elpais.cr/2019/05/23/por-amnistias-tributarias-hacienda-dejo-de-percibir-casi-seis-anos-de-recaudacion-de-iva-a-la-canasta-basica/?fbclid=IwY2xjawFmw9JleHRuA2FlbQIxMQABHVjQkWB0_yHcpow5TCaHpW9wKUw27zNQQkOAAAGb9eTh8yu-bnTYG-3fNGdg_aem_Kom8C92XffvoTuDG9vsmrg)
- El País. (2017, 31 de julio). Empleados del Poder Judicial suspenden huelga de 13 días. *El País*.

- Fallas, G. (2017, 24 de agosto). Juzgado de trabajo declara ilegal huelga en el Poder Judicial. *La Nación*. <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/juzgado-de-trabajo-declara-ilegal-huelga-en-el-poder-judicial/BSLLFMX2Q5GU3JMRSBTHMNLZOA/story/>
- Fallas, G. (2017, 27 de julio). Corte busca algún juzgado laboral abierto para declarar ilegal la huelga. *La Nación*. <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/corte-busca-algun-juzgado-laboral-abierto-para-declarar-ilegal-la-huelga/WOHGUC6QCJEKXFYLWJCPXX4YOA/story/>
- Flores, B. (2018, 5 de julio). ¿Puede Costa Rica sobrevivir al déficit fiscal más alto de su historia? Soluciones que propone el gobierno son impopulares. *La República*. <https://www.larepublica.net/articulo/puede-costa-rica-sobrevivir-al-deficit-fiscal-mas-alto-de-su-historia>
- Fuchs, G. (2021). Medios de comunicación: de la alianza estratégica al desencuentro. En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 235-253). CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- García Quesada, G. (2021). Ideologías, narrativas y sentido común neoliberal. En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 255-275). CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- Gobierno de la República. (2016, 25 de enero). *Firma de ley de Reforma Procesal Laboral se logra como un gran acuerdo nacional*. Presidencia de la República de Costa Rica. <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/firma-de-ley-de-reforma-procesal-laboral-se-logra-como-un-gran-acuerdo-nacional/>
- González de Requena, J., & Bustamante, S. (2021). Un encuadre sistémico del populismo. *Hallazgos*, 18(36), 249-290.
- Grau Crespo, A. (2021). Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo. En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 143-162). CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez, T. (2024, 28 de agosto). Inicia manifestación por la educación en San José con miles de participantes. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/inicia-manifestacion-por->

la-educacion-en-san-jose-con-miles-de-participantes#:~:text=I-  
nicio%20manifestaci%C3%B3n%20por%20la%20educaci%C3%B3n%20en%20San%20Jos%C3%A9%20con%20miles%20de%20participantes,-Cerca%20de%2070&text=Tatiana%20Guti%C3%A9rrez%20Wa%2DChong%20gutierrez,pro%20de%20la%20educaci%C3%B3n%20p%C3%ABlica.

- Hernández Naranjo, G., & Solano Chavarría, H. (2021). Presidencia y Asamblea Legislativa: unidad contra las clases trabajadoras. En I. Molina Jiménez & D. Díaz Arias (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 25-47). CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- Hidalgo Capitán, A. L. (2003). *Costa Rica en evolución. Política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense*. EUCR.
- Jones, O. (2013). *Chavs. La demonización de la clase obrera*. Capitán Swing.
- Kelton, S. (2020). *The deficit myth: Modern monetary theory and the birth of the people's economy*. Public Affairs.
- Kittrie, O. F. (2024). *Lawfare: Law as a weapon of war* (Edición de Kindle). Oxford University Press.
- Krugman, P. (1994). *Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*. Ariel.
- La Nación. (2014, 27 de octubre). Editorial. *La Nación*, 37 A.
- Lasch, C. (1996). *La rebelión de las élites y la traición a la democracia* (Ed. orig. 1995). Ediciones Paidós Ibérica.
- Madrigal, L. M. (2017a, 24 de agosto). Jueza declara 'ilegal' la huelga del Poder Judicial. *El Mundo CR*. <https://elmundo.cr/costa-rica/jueza-declaro-ilegal-la-huelga-del-poder-judicial-se-puso-riesgo-la-salud-otros/>
- Madrigal, L. M. (2017b, 25 de agosto). Diputada del PAC pide proteger a jueza que declaró ilegalidad de la huelga del Poder Judicial. *El Mundo CR*. <https://elmundo.cr/costa-rica/diputada-del-pac-pide-protger-jueza-declaro-ilegalidad-la-huelga-del-poder-judicial/>
- Madrigal, L. M. (2018, 3 de diciembre). 34 diputados aprueban el plan fiscal en segundo debate. *Delfino*. <https://delfino.cr/2018/12/36-diputados-aprueban-el-plan-fiscal-en-segundo-debate>

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Mata, A. (2016, 25 de enero). Defensa gratuita a trabajadores, de los principales cambios de reforma laboral firmada este lunes. *ameliarueda.com*. <https://ameliarueda.com/nota/defensa-gratuita-para-trabajadores-una-de-los-laboral-reforma-procesal/>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (2020, enero 20). *Firmada ley que brinda seguridad jurídica en huelgas en el sector público (CP-019-2020)*. [https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/enero/cp\\_casapres\\_019\\_2020.html](https://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2020/enero/cp_casapres_019_2020.html)
- Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism: performance, political style, and representation*. Stanford University Press.
- Molina Jiménez, I. (2007). *Anticomunismo reformista, competencia electoral y cuestión social en Costa Rica (1931-1948)*. Editorial Costa Rica.
- Molina Jiménez, I. (2016). *La educación en Costa Rica de la época colonial al presente*. EDUPUC.
- Molina Jiménez, I. (2020, 17 de agosto). *El primer chanclutado. Del pasado y del presente*. <https://delpasadoydelpresente.wordpress.com/2020/08/17/el-primer-chanclutado/>
- Molina Jiménez, I., & Díaz Arias, D. (Eds.). (2021). *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- Mora, C. (2016, 25 de enero). Presidente Solís firmó Reforma Procesal Laboral. *crhoy.com*. <http://www.crhoy.com/presidente-solis-firmo-reforma-procesal-laboral/nacionales/>
- Muñoz Portillo, J. M. (2024, julio). *Austeridad fiscal como estrategia de reducción del tamaño del Estado: evidencia comparada de países de América Latina y países de la OCDE, 1978-2016* [Ponencia]. XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lisboa, Portugal.
- Murillo, Á. (2018, 8 de diciembre). Los sindicatos costarricenses deponen la mayor huelga en un siglo. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2018/12/07/america/1544220014\\_240695.html](https://elpais.com/internacional/2018/12/07/america/1544220014_240695.html)
- Murillo, Á. (2020, 18 de febrero). Una nube de incertidumbre rodea a la regla fiscal. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/una-nube-de-incertidumbre-rodea-a-la-regla-fiscal/>

- Murillo, Á. (2024, 23 de junio). Rodrigo Chaves eleva la confrontación política tras llamar a Costa Rica “dictadura” y “tiranía”. *El País*. <https://elpais.com/america/2024-06-24/rodrigo-chaves-eleva-la-confrontacion-politica-tras-llamar-a-costa-rica-dictadura-y-tirania.html>
- Núñez, M. (2021, 7 de julio). Organizaciones sindicales y sociales se manifiestan contra proyecto de Empleo Público. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/organizaciones-sindicales-y-sociales-se-manifiestan-contra-proyecto-de-empleo-publico/>
- Núñez, M. (2024, 3 de julio). Reforma fiscal no sirvió: sigue cayendo recaudación de impuestos. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/reforma-fiscal-no-sirvio-sigue-cayendo-recaudacion-de-impuestos/>
- Palti, E. J. (2007). *El tiempo de la política. Lenguaje e historia en el siglo XIX. Siglo XXI*.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI* (Ed. orig. 2013). Fondo de Cultura Económica.
- Pomareda, F. (2020, 19 de febrero). Los tentadores negocios de la Fanal y del CNP. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/los-tentadores-negocios-de-la-fanal-y-el-cnp/>
- Pomareda, F. (2023, 13 de diciembre). Sala IV declara sin lugar acciones de inconstitucionalidad contra transitorio de ley que reformó pensiones del Poder Judicial. *Semanario Universidad*.
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2020a, 10 de febrero). *La crisis que no sucedió: Situación del país sin la Ley 9635*. <https://presidencia.gobiernocarlosalvarado.cr/comunicados/2020/02/la-crisis-que-no-sucedio-situacion-del-pais-sin-la-ley-9635/>
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2020b, 10 de febrero). *Venta de FANAL y BICSA reducirán déficit fiscal*. <https://presidencia.gobiernocarlosalvarado.cr/comunicados/2020/02/venta-de-fanal-y-bicsa-reduciran-deficit-fiscal/>
- Rosales Valladares, R. (2023). La política nacional en el año 2019. En R. Rosales Valladares y colaboradores, *La realidad política costarricense 2017-2020. Una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional* (pp. 139-182). CIEP/Universidad de Costa Rica.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (2020, enero 21). *Ley 9808 del 21/01/2020: Ley para brindar seguridad jurídica*

- sobre la huelga y sus procedimientos. *Asamblea Legislativa*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90459&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90459&nValor3=0&strTipM=TC)
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ). (2022, marzo 8). *Ley 10159 del 08/03/2022: Ley Marco de Empleo Público*. *Asamblea Legislativa*. [https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC](https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC)
- Siu, M. (2018, 18 de junio). Evasión fiscal rondaría el 4,6% del PIB. Hacienda habla de nuevo cálculo con base en estudio del FMI. *Diario Extra*.
- Stiglitz, J. (2018, 9 de mayo). Showing the way in San José - how Costa Rica gets it right. *The Guardian*.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A sociological theory*. Cambridge University Press.
- Treminio Sánchez, I., & Salas Naranjo, M. (2021). *La nueva derecha en Costa Rica: el fenómeno de la radicalización populista en el eje conservador*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Trujillo, J. (2024, 8 de mayo). Lawfare o “guerra jurídica”, el progresismo sobre los estrados judiciales. *Periódico UNAL*.
- Mora Vargas, P. (2022, 9 de mayo). La Ley de Empleo Público: desaparición de incentivos y debilitamiento de la capacitación del personal. *Universidad de Costa Rica*. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/5/09/la-ley-de-empleo-publico-desaparicion-de-incentivos-y-debilitamiento-de-la-capacitacion-del-personal.html>
- Viales Hurtado, R. J. (2019). *La historia de la confianza/desconfianza (trust/distrust) como fundamento para la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990)*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J., & Díaz Arias, D. (2018). Labor justice in Costa Rica, 1821-2000s. En J. M. Palacio & L. Fink (Eds.),

- Labor justice across the Americas* (pp. 117-141). The University of Illinois Press.
- Viales Hurtado, R. J., & Díaz, D. (2018). Costa Rica y los pactos sociales multiclasistas. La Reforma al Código Procesal Laboral (2015-2017). *Revista Nueva Sociedad*, (273), 83-97.
- Viales Hurtado, R. J., & Vargas Céspedes, J. P. (2021). *Costa Rica: Entre el cambio y la persistencia. Una historia reciente (1940-2020, antes de la COVID-19)*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Vicerrectoría de Investigación/Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J., & Vargas Céspedes, J. P. (2021). La persistencia desarrollista durante la continuidad del reformismo neoliberal: Cambio sociopolítico y cambio socioeconómico en la Costa Rica contemporánea, 1940-2020. En R. J. Viales Hurtado (Ed.), *Laberintos y bifurcaciones: Historia inmediata de México y América Central, 1940-2020* (pp. 321-369). Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J., Chavarría, D., & Araya, R. (2016). El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política socio-laboral en Costa Rica, 1998-2016. *Revista Memorias*, (30), 66-97.
- Viales Hurtado, R. J., Granados Carvajal, R. E. (2020). *Trayectoria y dinámica del sector agrario-rural costarricense en el contexto global, 1850-2018. Homenaje a Mario Samper Kutschbach*. Editorial Sede del Pacífico/Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J., Pallavicini Campos, V., & Vargas Céspedes, J. P. (2011). Democracia y desarrollo en Costa Rica: Principales condicionantes y algunos límites en una “democracia consolidada”. En R. Gallardo & J. Preciado (Eds.), *Dilemas latinoamericanos. Otro desarrollo desde el Sur global* (Vol. 1, pp. 37-71). Frontera Abierta/Universidad de Tijuana/Instituto Universitario Internacional/ITESO.
- Viales Hurtado, R. J., Sáenz Leandro, R., & Garita Mondragón, M. (2021a). The problem of scientific policies in Central America (1980-2020): The tension between innovation and

social cohesion in a global context. *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, 4(1), 1-22.

Viales Hurtado, R. J., Sáenz Leandro, R., & Garita Mondragón, M. (2021b). Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central: Un análisis de redes, 1955-2020. *ÍCONOS: Revista de Ciencias Sociales*, 71(3), 37-58.

## CAPÍTULO 4

# Economía política de la austeridad en los salarios del sector público en América Latina: análisis de panel de datos, 2000-2016

*Juan Manuel Muñoz-Portillo*

### Introducción

En la mayoría de los países de América Latina se han llevado a cabo, en alguna u otra medida, políticas de ajuste fiscal, a veces denominadas medidas de austeridad. Frecuentemente, se usan como sinónimo de consolidación fiscal, pero hay diferencias. La austeridad tiene connotaciones filosóficas que muchas veces, en especial en la narrativa de algunos políticos y especialistas, se vinculan al neoliberalismo (definido más adelante). Mediante la austeridad se pretende el compromiso de los gobiernos a la disciplina fiscal (Kaplan, 2013, p. 7). Aunque también puede haber aumento de impuestos y medidas deflacionarias (Mattei, 2022, pp. 128-129), muy frecuentemente, se piensa en la austeridad como ahorro, lo que implica recorte de gastos (Blyth, 2013, p. 2). Una de

las principales áreas que puede verse afectada es el gasto en salarios al sector público. Esta constituye un terreno de conflicto entre quienes defienden la austeridad y los que se oponen a esta. En primer lugar, se afecta a un sector particular: los trabajadores del sector público. En segundo lugar, el empleo público representa un objetivo para quienes buscan reformas neoliberales que inciden en el tema fiscal y el tamaño del Estado (Gamble, 2013; Peters, 2012). Todo esto podría influir sobre la dinámica política y electoral de alianzas entre sectores sociales y partidos políticos (Murillo, 2005).

Pero a veces es necesario recurrir a medidas de ajuste fiscal para reducir el déficit primario —el resultado negativo de sustraer los gastos a los impuestos, excluyendo los intereses sobre la deuda pública—. Esto con el fin de generar confianza sobre la capacidad del gobierno para dar servicio a su deuda (McMenamin et al., 2015). Este tipo de ajuste se conoce usualmente como “consolidación fiscal”; es decir, la adopción de medidas que tengan por objetivos la reducción del déficit y la deuda, independientemente de la influencia de factores económicos e ideológicos (Devries et al., 2011). Aunque se ha demostrado que inclusive las consolidaciones fiscales se relacionan endógenamente con la macroeconomía y la política (por ejemplo, Hübscher, 2016; Hübscher & Sattler, 2017; Jordà & Taylor, 2016). Se podría suponer que un partido de derecha económica en gobierno sería más afín a las medidas de consolidación, pues se asemejan a la austeridad. Pero en la literatura no es del todo claro que esto suceda.

Este capítulo se enfoca en responder: 1) ¿es posible que las consolidaciones fiscales enmascaren, en realidad, medidas de austeridad en consonancia con ideas neoliberales?, 2) ¿qué factores políticos explican los recortes de gasto en salarios públicos durante las consolidaciones fiscales y la austeridad? y 3) ¿explica la ideología del

partido gobernante los aumentos o recortes de gasto en salarios públicos? Para esto, a partir de distintas fuentes secundarias, se ensambló un set de datos anuales para 14 países de América Latina, con variables financieras y económicas, como también variables políticas, entre 2000 y 2016. A partir de análisis estadísticos de panel de datos con efectos fijos y modelos de corrección de errores, se encuentra que la ideología del partido de gobierno no explica las consolidaciones fiscales. Sin embargo, los cambios de gobierno con partidos que se inclinan más hacia la derecha económica se relacionan con recortes de gasto, incluyendo en salarios del sector público. Esto último sugiere que es probable que los partidos compitan sobre la base de austeridad fiscal. También se encuentra que la interacción de la fragmentación del sistema de partidos con consolidaciones fiscales se asocia con recortes de gastos en salarios cuando el sistema tiende al bipartidismo. Cuando el sistema tiende hacia el multipartidismo el gasto aumenta en salarios. De forma similar, el tamaño de la fracción legislativa en interacción con las consolidaciones fiscales es un predictor de recortes en el gasto.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la sección siguiente se describe de qué manera se relaciona la austeridad, la consolidación fiscal, la globalización y la disciplina fiscal en América Latina. De seguido, se discute la literatura sobre austeridad fiscal y los recortes de gasto, en especial, en salarios públicos. Luego se describen los datos y se prosigue con varios análisis de regresión lineal. Se termina con las conclusiones.

## **El rompecabezas de los ajustes fiscales en América Latina**

Desde mediados de la década de 1980, la adopción de políticas de ajuste fiscal (consolidación y austeridad) se

da en un contexto de predominio de ideas neoliberales en los mundos académico y de la política pública. Es decir, ideas de política que promueven el *laissez faire*, un pensamiento que privilegia el individualismo, la iniciativa privada y los mercados como distribuidores de recursos y generadores de riqueza; a contracorriente de ideas que plantean que el Estado puede y debe atender problemas como desempleo, la pobreza y la desigualdad, a través de políticas económicas y políticas sociales (Caporaso & Levine, 1992, pp. 1-4; Gamble, 2013). La crisis de la deuda en América Latina propició la promoción de reformas —a veces condicionadas— por parte de élites políticas, económicas, e intelectuales, bajo el auspicio de organismos financieros internacionales (Duarte, 2014). La experiencia del rápido crecimiento económico, entre las décadas de 1960 a 1980, en varios países de Asia se interpretó como evidencia de que las reformas neoliberales podían propiciar desarrollo y estabilidad económica (Viales Hurtado, 2022, pp. 50-51).

Estos factores que contribuyen a la profundización de una globalización económica y financiera hacen suponer que los gobiernos latinoamericanos tienen poco margen para llevar a cabo sus propuestas de política, formuladas en función de programas ideológicos de partido. Varios autores que se circunscriben a la llamada tesis de la convergencia sugieren que mayor globalización impulsa a los gobiernos a ajustarse a las preferencias macroeconómicas de los mercados; entre estas, sus predilecciones en finanzas públicas (por ejemplo, Campello, 2015, capítulo 1; Mosley, 2003, capítulo 2). En este respecto, los inversionistas preferirían políticas que den mayor certidumbre a sus inversiones. En el tema fiscal, en teoría, se inclinarían por balances financieros con déficits fiscales y deudas de gobierno relativamente pequeños. Estos no solo representarían menos riesgo de impago, también haría menos probable

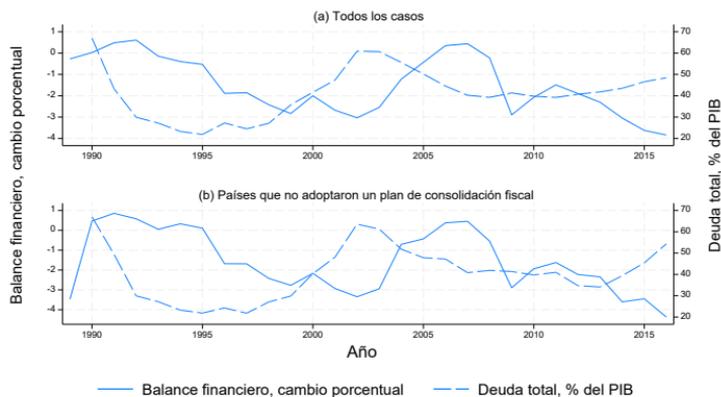
que el gobierno financie sus deudas con emisión monetaria cuando la deuda está en moneda nacional, que con más inflación restaría valor a sus inversiones.

Desde mediados de la década de 1980, los países de América Latina se han embarcado en procesos de atracción de inversiones y, además, el mercado de deuda gradualmente se ha vuelto más exigente (Kaplan, 2013, pp. 36-38). Se esperaría, entonces, una tendencia hacia déficits fiscales y deudas reducidos. Como se puede observar en la figura 4.1a, en América Latina el balance financiero tendió al superávit fiscal en los primeros tres años de la década de 1990, lo que se corresponde con una rápida caída del nivel de deuda de gobierno general, como porcentaje del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, en la segunda mitad de esa década el déficit fiscal, en promedio, comienza a profundizarse y la deuda a aumentar.

En las décadas de 2000 y 2010, se observa un comportamiento bastante irregular en ambas variables. Se podría argumentar que factores del contexto internacional contribuyen a esto; a saber, las crisis financieras en el Sudeste Asiático y en México a mediados de la década de 1990 y la crisis financiera de 2008 (Viales Hurtado, 2022, pp. 15-16). Esto incidiría en la profundización de déficits y deudas que, eventualmente, generaría que se apliquen medidas de ajuste fiscal. Empero, si excluimos países que aplicaron planes de consolidación fiscal por año (figura 4.1b) —según la identificación de estos realizada por David y Leigh (2018)— se obtiene casi el mismo resultado de la figura 4.1a. En otras palabras, los gobiernos en América Latina no necesariamente reaccionan con planes de consolidación fiscal frente a las crisis, ni tampoco más globalización, necesariamente, los ha llevado a más disciplina fiscal.

**Figura 4.1**

*América Latina: promedios del balance financiero y deuda total como porcentaje del PIB, gobierno general, 1989-2016*



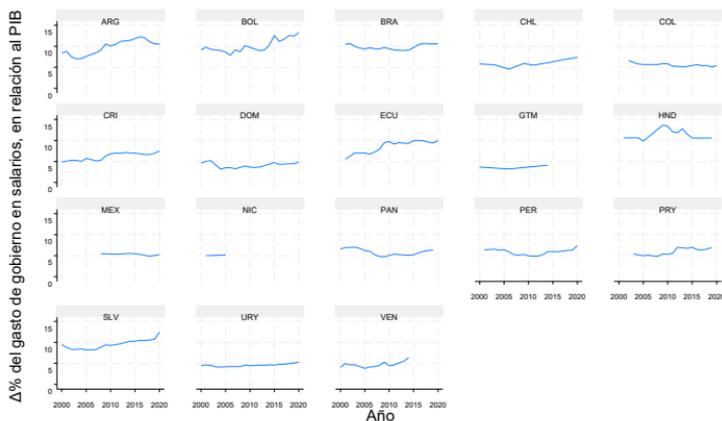
Fuentes: David & Leigh, 2018; FMI, 2024.

Nota: la definición de medidas de consolidación fiscal utilizada por David y Leigh (2018) se presenta más adelante.

Lo anterior no quiere decir que no se lleven a cabo reformas neoliberales y contraneoliberales que afectan el tamaño de la planilla del sector público y el gasto en salarios. La figura 4.2 presenta cifras del crecimiento del gasto en salarios del sector público, por país, como porcentaje del producto interno bruto, entre el año 2000-2020, para países y años que se tienen datos. Como se puede apreciar, hay variación considerable entre países y a lo largo de los años dentro de los países. Por ejemplo, en naciones como Argentina, Bolivia, Ecuador y El Salvador hay cierta tendencia hacia el crecimiento. En Honduras creció más o menos en el periodo del derrocado presidente Manuel Zelaya, que dio un giro hacia la izquierda (Levitsky & Roberts, 2011). En Brasil y Colombia se observa un leve comportamiento hacia la reducción del gasto, en comparación a otros países. Si bien, numerosos factores podrían causar esa variación, no se puede descartar que entre estos estén las políticas neoliberales y las contraneoliberales, como se discutirá más adelante.

**Figura 4.2**

*América Latina: crecimiento anual en el gasto en salarios en el sector público, gobierno general, con relación al PIB, puntos porcentuales, 2000-2020*



Fuentes: Banco Mundial, 2023.

## La literatura sobre consolidación y austeridad fiscal

A veces el término “austeridad” se usa como sinónimo de cosas similares; a saber, “consolidación fiscal”, “disciplina fiscal” y “ajuste fiscal”; usualmente, con relación a planes detallados que buscan aumentar ingresos —sea a través de impuestos o venta de activos del estado— como también a través del recorte de gastos, o sea ahorro (Alesina et al., 2015). También puede implicar otras medidas que impactan las finanzas públicas, como la deflación que aumenta el costo de los créditos, restando incentivos a los gobiernos para endeudarse (Mattei, 2022, p. 128). El concepto de austeridad también tiene connotaciones éticas, ya que a veces se entiende como una virtud, como es la de vivir una vida austera, sin lujos; o la virtud de ahorrar (Schui, 2014). De allí que en la narrativa de los políticos a veces utilicen la

metáfora del Estado como un hogar y que los jefes de hogar responsables buscan ahorrar en lujos para dar prioridad al pago de sus deudas (Montgomerie, 2016).

Además, la austeridad puede tener otras connotaciones filosóficas, teóricas e ideológicas que se subsumen bajo el concepto de neoliberalismo (Gamble, 2013). Al respecto, algunos consideran que los estados no deberían de financiar su déficit con deuda; entre otros motivos, porque ese financiamiento se obtiene de ahorros que podrían invertirse en actividades productivas en el sector privado (Konzelmann, 2014). Otro argumento, conocido como equivalencia ricardiana, plantea que, eventualmente, la deuda de gobierno se deberá pagar con aumento de impuestos. Esto genera expectativas en los agentes económicos que, en lugar de usar sus ahorros de forma productiva a través de la inversión, anticipan futuros aumentos de impuestos. Esta idea se contraponen a las recomendaciones keynesianas de que, en tiempos de desaceleración económica, el estado debe estimular la demanda agregada a través del gasto público, aunque se financie con deuda. Según la teoría de equivalencia ricardiana, el futuro aumento de impuestos para pagar la deuda cancelaría cualquier efecto multiplicador en la economía del gasto de gobierno (Konzelmann, 2014). En esta línea, algunos sugieren que cuando los gobiernos anuncian programas de austeridad basada en recorte de gastos, los agentes económicos interiorizan la información como indicador de que no habrá aumento de impuestos. En teoría, esto estimularía el consumo y la producción, justificando de ese modo la austeridad (por ejemplo, Giavazzi & Pagano, 1990). Otros plantean que, si bien la austeridad fiscal puede contraer la economía en el corto plazo, los efectos negativos son mayores si se basa en aumento de impuestos, por lo que la austeridad a través del recorte de gastos sería inevitable (Alesina et al., 2015).

Algunos partidos políticos y gobiernos han fundamentado sus narrativas de austeridad con estas teorías, a pesar de que no son temas de consenso entre macroeconomistas, notablemente en Europa a inicios de la década de 2010 (Ramey, 2019; The Economist, 2010). Esto hace pensar que la austeridad, a veces justificada como consolidación fiscal (definida en la introducción de este capítulo), probablemente, enmascare ideas neoliberales que busquen una reforma del Estado (Blyth, 2013; Gamble, 2013). Sin embargo, la evidencia a esta afirmación es mixta.

Una literatura en economía política encuentra que factores políticos sí influyen en la adopción de ajustes fiscales de algún tipo. Entre otros, existe evidencia comparada que sugiere que los nuevos gobiernos son más propensos a adoptar programas de consolidación fiscal cuando el congreso está menos fragmentado. Los gobiernos serían más propensos a adoptar medidas de austeridad si su partido en el congreso cuenta con más escaños (Mierau et al., 2007). Parte de la discusión se ha concentrado en dilucidar si los ajustes pueden traer costos electorales para el gobierno que los implementa (Bojar et al., 2022). Casos como el del gobierno de coalición liderado por el Partido Conservador en el Reino Unido, entre 2010 y 2015, sugiere que partidos políticos de derecha, a veces sí usan la narrativa de austeridad fiscal como una estrategia electoral, que les haría presentarse ante el electorado como más responsables que sus competidores en el manejo de la hacienda pública (Montgomerie, 2016).

Pero el vínculo con la ideología del partido de gobierno no parece determinante en la literatura comparada (Hübscher, 2016). En América Latina los presidentes Fernando Henrique Cardoso, en Brasil, y Carlos Menem, en Argentina, ambos vinculados a partidos socialdemócratas, aplicaron la narrativa de la austeridad fiscal en las campañas que les llevaron a reelegirse a mediados de la década de 1990 (Kaplan, 2013, p. 26). Desde la derecha, más recientemente, Javier Milei,

electo presidente de Argentina, en diciembre de 2023, con el Partido Libertario, usó esa narrativa consistentemente durante su campaña y ha aplicado políticas públicas agresivas en ese sentido en lo que, a la fecha de escribir, va de su gobierno (Tobias, 2024).

En general, la evidencia comparada en América Latina no es clara. Algunos creen que en esta región existen condiciones que facilitan la adopción de políticas económicas motivadas por ideologías que abogan ya sea por la austeridad, o bien la expansión de los déficits para dar prioridad al financiamiento de políticas públicas (Kaplan, 2013, p. 30). Pero, como observa Stokes (2001), en esta región, especialmente en los ochenta y noventa del siglo pasado, ha habido partidos supuestamente de izquierda que, para atraer votos, apelan a un discurso en contra de medidas neoliberales, pero una vez en gobierno las adoptan. Aunque durante la década de 2000, la tendencia en varios países, más bien, habría girado hacia la elección de gobiernos de izquierda, en parte en rechazo a los efectos sociales y económicos que han tenido las medidas neoliberales (Levitsky & Roberts, 2011).

Para algunos autores lo que explica estas irregularidades son los ciclos políticos. Usualmente, en la literatura se ha estudiado abundantemente lo que se conoce como “ciclos políticos de negocios”. Se trata de un aparente comportamiento de los gobiernos a aumentar el gasto cuando las elecciones se acercan, con el fin de obtener votos para asegurar su continuidad. Esto traería desbalances macroeconómicos posteriores como el déficit fiscal e inflación, eventualmente, llevando inevitablemente a ajustes fiscales (para una revisión de la literatura, Kaplan, 2013, pp. 27-30). Pero la evidencia al respecto no es consistente. Johnson (2024) sugiere que la expansión o contracción de la deuda pública —un indicador de ciclos de austeridad y expansión fiscal— está en función de si se trata de nuevos o viejos gobiernos. Los nuevos gobiernos —es decir, de un partido diferente al

gobierno inmediatamente anterior— frecuentemente cuentan con más apoyo electoral, lo que se traduce en congresos menos fragmentados. Dependiendo de las condiciones de contexto, estos pueden apelar a construir una reputación en el manejo de las finanzas públicas o acudir a políticas expansivas. En cambio, para los gobiernos que se reeligen sucesivamente es más costoso en términos electorales aplicar medidas de ajuste.

Si bien la amenaza de fugas de capital y tasas de interés más altas parecen ser recurrentes, Kaplan (2013) plantea que la posibilidad de un gobierno de adoptar medidas expansionistas o austeras en función de sus intereses políticos (ciclos de austeridad, como él les llama), depende del contexto económico, su historia y, en particular, la estructura de su deuda. Países con una deuda cuyos tenedores tienden a ser participantes en mercados financieros de deuda, tendrían más incentivos para la disciplina fiscal. En cambio, si la deuda tiende a estar en bancos habría más posibilidad de espacio de expansión fiscal y, por lo tanto, los gobiernos tendrían incentivos para expandir el déficit.

Entonces, más allá de la globalización diversos factores políticos, económicos y coyunturales podrían contribuir a armar este rompecabezas. La literatura sugiere que factores como la fragmentación del sistema de partidos y el tamaño de la fracción del gobierno pueden influir sobre la consolidación/austeridad fiscal. Esto se evaluará empíricamente más adelante. Por otra parte, en este capítulo se argumenta que las investigaciones cuantitativas comparadas en esta área usan a menudo como variables dependientes el balance financiero primario, como también la relación deuda-PIB y los totales de gasto e impuestos. Estos son agregados que, probablemente, no dejan ver la dinámica de conflicto y la negociación alrededor de las áreas del gasto de gobierno que se deciden recortar. En la siguiente sección se profundiza sobre este tema.

Un factor que es de mayor interés para este capítulo es si la ideología del partido en gobierno es un factor determinante. En la literatura no es del todo claro que este influya en la adopción de la consolidación o la austeridad o de políticas que tienden a la expansión de déficits. Sin embargo, cabe señalar que a menudo las investigaciones tienden a mezclar la austeridad con la consolidación fiscal. Esto en parte se debe a la dificultad de desvincularlas analíticamente ya que ambas pueden darse simultáneamente. Por ejemplo, suele suceder que se percibe la necesidad de reducir el déficit fiscal, pero esto coincide con la entrada de un nuevo gobierno que ha hecho campaña sobre la base de una narrativa de austeridad. La austeridad y la expansión del gasto, como ha sugerido una literatura, pueden relacionarse con ciclos políticos, pero las consolidaciones fiscales tal vez no entren en esa dinámica. En la sección de análisis de este capítulo se aplicará una estrategia metodológica para tratar de distinguir los efectos de ambas variables.

### **Austeridad fiscal y recorte en salarios del sector público**

La mayoría de los estudios revisados en la sección anterior usan agregados de gasto o variables como el balance financiero primario como variable dependiente. Pero los agregados son muy complejos y pueden ocultar diversas dinámicas e intereses. Por ejemplo, el sector empresarial podría estar más interesado en la inversión en bienes de capital fijo (infraestructura física), mientras que el sector trabajador estaría más interesado en la inversión en formación de capital humano (educación) (Boix, 1998). El gasto total no permite observar este tipo de conflictos distributivos sobre el presupuesto. En cambio, el gasto en salarios afecta a un sector particular: los empleados públicos.

Como parte de medidas de consolidación fiscal, a menudo el ahorro en gasto público adquiere forma de recortes en salarios, congelamientos de aumentos salariales, congelamiento de nuevas contrataciones, programas de renunciaciones voluntarias y despidos (David & Leigh, 2018; Devries et al., 2011). Por otra parte, el tema salarial en América Latina ha sido objeto de reformas neoliberales desde mediados de los ochenta (Madrid, 2003; Murillo, 2005). Es de esperar que esto se refleje en las cifras de gasto en salarios. Pero, tanto sobre América Latina como sobre otras regiones, no se ha logrado identificar investigaciones que se refieran específicamente al efecto de los ajustes fiscales sobre los salarios. En países de Europa y Norteamérica algunos sugieren que, dependiendo del modelo de relaciones entre sectores obrero y patronal, bajo distintos sistemas político-económicos (lo que se conoce como modelo de capitalismo), los sindicatos han tenido éxitos relativos evitando reformas salariales y laborales que les afectan (Peters, 2012).

En América Latina la discusión académica se ha enfocado en las reformas laborales que se han impulsado desde mediados de la década de 1980 (Echebarría & Cortázar, 2007; Madrid, 2003; Murillo, 2005; Ramírez Brouchoud, 2009). El estudio de casos ha alimentado el conocimiento en esta área; por ejemplo, a partir del estudio de experiencias en Argentina (Duarte, 2014), Colombia (Saavedra Echeverry, 2014) y Costa Rica (Castro Méndez, 2021), entre otros. La mayoría de estas investigaciones describen cómo ha influido el neoliberalismo en los procesos de reforma, como también el impacto sobre la organización sindical. También cómo esta ha reaccionado para intentar evitar las reformas. En este sentido y, en consonancia con lo señalado en el párrafo anterior, parece que la variación en la organización sindical explica en buena medida qué tan profundas son las reformas neoliberales en materia laboral. Los partidos

políticos actuarían como aliados o no de los sindicatos en este proceso. Por ejemplo, Madrid argumenta:

Un factor determinante de la fuerza política de los sindicatos es la naturaleza de su relación con los partidos políticos clave, especialmente el partido gobernante. Los movimientos obreros que tienen vínculos estrechos con partidos políticos poderosos suelen tener más influencia en las políticas porque estos partidos tienden a ser más receptivos a los deseos de los sindicatos. (2003, p. 58, traducción propia)

La dinámica entre partidos y sindicatos, según Madrid (2003), podría ir en dirección de la influencia de los partidos hacia estos últimos o viceversa. Murillo (2005) es escéptica de la potencial influencia que los sindicatos han tenido durante el neoliberalismo. Para ella, los partidos tradicionalmente aliados al sector obrero —que aquí definimos como partidos de izquierda— tienen incentivos electorales para apoyar al sector laboral. Pero en situaciones de incertidumbre económica buscarían compensar los votos perdidos del sector obrero enfocándose en el votante medio, ya que este sería clave para ganar elecciones y es, en teoría, indiferente a las afectaciones en sectores específicos.

Se podría extrapolar ambos argumentos al tema de los salarios públicos, la consolidación fiscal y, especialmente, la austeridad. Por un lado, una hipótesis plantea que los sindicatos tendrían un vínculo significativo con algunos partidos (Madrid, 2003). Si los partidos más afines ideológicamente a los sindicatos llegan a gobierno es posible entonces que los intereses de los trabajadores en materia salarial sean protegidos, mientras que los partidos que no son afines no tendrían impedimento en hacer recortes, ya que el sector de los empleados públicos, probablemente, no es de interés electoral para estos. Por otro lado, otra hipótesis sugiere que la ideología del partido de gobierno no afecta en temas de

reforma laboral (Murillo, 2005). Bajo esta lógica, se podría pensar que la ideología del partido de gobierno no explica los recortes en gastos en salarios públicos. Además de las proposiciones planteadas en la sección anterior, en este capítulo se someten a escrutinio estas otras dos.

## Datos y modelos para estimar el efecto de los ajustes fiscales sobre el gasto

Con el fin de someter a escrutinio las proposiciones planteadas en las secciones anteriores, se ensambló un set de datos con variables financieras, económicas y políticas, provenientes de diferentes fuentes (tabla 4.1). Para medir consolidaciones fiscales, se utiliza una estrategia de recolección de datos conocida como método narrativo con datos *ex post*. En estudios fiscales, el método narrativo consiste en la identificación de decisiones de consolidación fiscal a partir del estudio de documentos de gobierno y otras fuentes, que permita discernir cuándo se está ante una consolidación fiscal —la intención de reducir el déficit y la deuda— y no ante decisiones motivadas por otro tipo de situaciones que pueden influir sobre las finanzas públicas (Devries et al., 2011; Ramey, 2019). El adjetivo *ex post* indica que los datos que se analizan como variable dependiente son datos provenientes de gasto ejecutado. Esto a diferencia de datos *ex ante* que son proyecciones del gasto antes de su implementación (Cimadomo, 2016). Este último tiende a utilizarse más, debido a que los macroeconomistas se han preocupado por encontrar una variable exógena a diversas perturbaciones y a la variable dependiente. No obstante, por una parte, no hay datos sistemáticamente recopilados de este tipo para la variable de salarios. Por otra parte, como se mencionó, se ha demostrado que no es del todo exógena.

**Tabla 4.1***Variables y fuentes de datos utilizados en el análisis*

Variable	Origen de los datos
Apertura económica (importaciones + exportaciones).	FMI, 2024.
Balance financiero de gobierno, porcentaje del PIB.	FMI, 2024.
Consolidación fiscal.	David & Leigh, 2018.
Crecimiento del PIB.	FMI, 2024.
Elecciones nacionales.	Bormann & Golder, 2022.
Gasto en salarios del sector público, porcentaje del PIB.	Banco Mundial, 2023.
Gasto social, porcentaje del PIB.	FMI, 2024.
Gasto total del gobierno general, porcentaje del PIB.	FMI, 2024.
Ideología de partidos políticos, incluyendo partido de gobierno.	V-Dem, 2022.
Inflación.	FMI, 2024.
Número efectivo de partidos políticos.	Bormann & Golder, 2022.
Tamaño de la población.	FMI, 2024.
Tamaño de las fracciones parlamentarias de los partidos representados en los congresos.	V-Dem, 2022.

*Fuente:* Elaboración propia.

Para estimar los efectos de las consolidaciones fiscales se usa un modelo de panel de datos (no balanceado) con efectos fijos (ecuación 1). Este ayuda a evaluar la interacción de factores políticos con consolidaciones fiscales. Se utilizan tres variables dependientes relacionadas a gasto de gobierno general que varían por país  $i$  y año  $t$ . Lo que se busca explicar es el cambio anual en el gasto del gobierno general como porcentaje del PIB, medido en primeras diferencias ( $\Delta$ Gasto\*). Esto indica si en un país hubo aumentos o recortes de gasto con relación al año anterior (por ejemplo, Alesina et al., 2015; Alesina & Ardagna, 2010; Jordà & Taylor, 2016). La variable dependiente que más interesa es el cambio anual

del gasto en salarios del sector público como porcentaje del PIB ( $\Delta\text{GastoSal}$ ). Se comparan los resultados con resultados de la variable de gasto total ( $\Delta\text{GastoTot}$ ), también como porcentaje del PIB, y el gasto total menos el gasto en salarios ( $\Delta\text{GastoTot-Sal}$ ), ya que esta última es una fracción de la anterior. Según las hipótesis planteadas arriba, los resultados deberían ser más sensibles en el caso del gasto en salarios. Aunque existen datos de gasto total desde 1989, la variable de salarios abarca solamente los años de 2000 a 2016. Por comparabilidad se restringe el periodo de estudio al periodo 2000-2016. Por aparte se realizaron análisis en el caso de gasto total con todos los datos disponibles, pero no cambió significativamente los resultados que aquí se reportan.

$$\Delta\text{Gasto}^*_{it} = \beta_0 + \beta_1\text{CF}_{it} + \beta_2\text{X}_{it} + \beta_3\text{CF} \times \text{X}_{it} + \beta_4\text{Z}_{it} + c + \tau + \varepsilon \quad (1)$$

CF es un indicador de consolidación fiscal. Se utilizan los datos compilados por David y Leigh (2018), quienes utilizan el método narrativo descrito líneas arriba. Los autores definen la consolidación fiscal como aquellas intenciones y acciones, descritas en documentos de política, destinadas a reducir el déficit y la “salud fiscal a largo plazo” (p. 3). Excluyen motivaciones que, ellos sostienen, estarían relacionadas con la reducción del tamaño del gobierno o el aumento de impuestos por razones ideológicas. Si bien esta definición parece dejar por fuera políticas relacionadas a las ideologías del partido de gobierno, como se explicó anteriormente, interesa evaluar si las intenciones de estas políticas implican en alguna medida austeridad fiscal, como se ha definido en este capítulo. Esta variable asume el valor de 1 si en el país  $i$  y año  $t$  hubo una consolidación fiscal y es igual a 0 si no la hubo.

En la ecuación 1,  $X$  representa las variables independientes clave. Interesa para este estudio la ideología del partido de gobierno, el tamaño de la fracción legislativa

del partido de gobierno con relación al total de escaños y la fragmentación del sistema de partidos. Como variable de ideología del partido de gobierno (Ideología PG) se utiliza la variable “Economic left-right scale” de la base de datos Varieties of Party Identity and Organization del proyecto Variedades de Democracia (V-Dem, 2022). Esta es una encuesta a varios expertos del sistema político de cada país, donde se les pide clasificar por año en una escala de izquierda a derecha, donde 1 es extrema izquierda y 5 extrema derecha, a una lista de partidos con base en la siguiente definición:

Los partidos de izquierda económica quieren que el gobierno desempeñe un papel activo en la economía, lo que incluye impuestos más altos, más regulación y gasto público y un estado de bienestar más generoso. Los partidos de derecha económica hacen hincapié en un papel económico reducido para el gobierno: privatización, impuestos más bajos, menos regulación, menos gasto público y un estado de bienestar más austero. (V-Dem, 2022, pp. 30-31)

También se toma en cuenta, por aparte, el tamaño de la fracción parlamentaria del partido de gobierno (Fracción PG). La fragmentación del sistema de partidos es medida por el índice de número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP) (Laakso & Taagepera, 1979), que da un promedio ponderado de los partidos que tienen mayor peso en la toma de decisiones en un congreso. Como estas dos últimas variables están parcialmente correlacionadas —partidos con mayorías legislativas tienden a constituirse en sistemas bipartidistas— se ingresan las variables en modelos diferentes.

El término que más interesa al análisis es  $CF * X$ , que es una interacción entre consolidación fiscal y las variables independientes. El coeficiente resultante indicará cuál es

el efecto contemporáneo, si hay alguno, sobre el gasto de la aplicación de las variables políticas. Tómese en cuenta que estos son programas que usualmente se extienden a lo largo de varios años, algunas veces con medidas de aplicación inmediata (el mismo año) y otras que han sido anunciadas en años anteriores (Alesina et al., 2015). Esto, usualmente, bajo un mismo gobierno. Entonces, el modelo debería captar tanto las medidas con aplicación inmediata como los efectos contemporáneos.

Adicionalmente, se agregan un grupo de variables de control ( $Z$ ). Como es usual en la literatura sobre economía política de consolidaciones fiscales (por ejemplo, Hübscher & Sattler, 2017), se incluye un rezago de la variable del balance financiero, ya que valores negativos anteriores de esta son los que usualmente predicen la adopción de medidas de consolidación que inciden en recortes de gasto. También la variable de crecimiento anual del producto interno bruto ( $\% \Delta \text{PIB}$ ), las estimaciones del tamaño de la población del país por año, y la inflación anual. Como indicador de globalización también se incluye una variable con la suma de las importaciones y exportaciones como porcentaje del PIB. Estas variables se han transformado a logaritmos naturales, excepto las que tienen valores negativos. También se agrega una tendencia. Los términos  $c$  y  $\tau$  son efectos fijos de país y año, respectivamente. Se reportan resultados de errores estándar agrupados. Análisis diagnósticos sugieren que no hay correlación serial.

Para estimar los efectos de la austeridad fiscal se recurre a modelos de corrección de errores. Este es un tipo de regresión lineal dinámica, cuya estructura básica tiene la forma descrita en la ecuación 2 (Boef & Keele, 2008). En este caso, para evitar exceso de términos,  $X$  representa las variables independientes de interés, como sus interacciones, y las variables de control descritas líneas arriba. Los efectos inmediatos ( $\beta_0 \Delta X_t$ ) son las estimaciones en primeras

diferencias y los efectos de largo plazo ( $\beta_1 X_{t-1}$ ) se estiman con la variable en niveles con un rezago. Este modelo ayuda a responder si, como sugiere la literatura, el cambio a un nuevo gobierno tiene efectos inmediatos en los recortes de gasto, independientemente de si se trata de una consolidación fiscal. Especialmente, interesa saber si un cambio de gobierno inclinado a la derecha se asocia con recortes de gasto en salarios. El modelo también ayuda a responder si los efectos de las medidas son de largo plazo.

$$\Delta \text{Gasto}_{it}^* = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Gasto}_{it-1}^* + \beta_0 \Delta X_t + \beta_1 X_{t-1} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

## Resultados

En la tabla 4.2 se reportan resultados de modelos de panel de datos con efectos fijos. Como se puede observar (columnas 1-3), el coeficiente de la interacción de ideología del partido de gobierno con consolidaciones fiscales cuando la variable dependiente es el cambio en los salarios públicos, sugiere que prácticamente no hay efecto alguno. Cuando la variable dependiente es el cambio en el gasto total o en el gasto total menos los salarios, el coeficiente tiene, como se espera, signo negativo. Sin embargo, en ninguno de los modelos los resultados son estadísticamente significativos. Por lo tanto, en este análisis, no se encuentra evidencia de que la ideología determine los recortes en el gasto, incluyendo salarios.

Sí se encuentra evidencia de que la interacción entre fragmentación del congreso (NEPP) y las consolidaciones fiscales influyen significativamente en el gasto en salarios (columna 4). Un aumento en un punto porcentual en el NEPP aumenta el gasto en salarios, durante la consolidación fiscal, en 0.3 puntos porcentuales. Puede sonar contraintuitivo, pero recuérdese, según se encontró en la literatura, en los congresos fragmentados la consolidación fiscal tiende a

ser más difícil. En la figura 4.3 se describen los efectos marginales de esta interacción. Se puede observar que, con intervalos de confianza al 95%, hay un efecto negativo cuando el logaritmo natural del NEPP es igual a 1, esto equivale a un NEPP de alrededor 2,7 partidos con poder efectivo; o sea, un sistema bipartidista. El efecto es positivo y diferente a cero cuando el NEPP en logaritmos es mayor a 2, lo que equivale a más o menos 7,3 partidos. Pero en los datos de gasto total u otro tipo de gasto diferente a salarios no se encuentra un efecto. Esto tal vez significa que cuando hay mucha fragmentación en un congreso uno de los puntos de negociación durante la consolidación fiscal son los salarios del sector público. Pero en un congreso menos fragmentado el gobierno tiene más capacidad para hacer recortes en ese rubro.

Pero obsérvese que la interacción con la fracción del partido de gobierno tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo cuando la variable dependiente es el cambio en el gasto en salarios o el gasto total, pero no en gastos de otro tipo (columnas 7-9). En otras palabras, entre más congresistas tiene un partido de gobierno en su poder legislativo con relación a los demás partidos, más probable es que haga recortes de gasto. Nótese que el efecto parece ser mayor en el gasto total, esto, probablemente, porque el gasto en salarios representa una fracción del total. Por lo tanto, hay otras áreas en que los gobiernos recortan. Sin embargo, los cambios en gasto en salarios parecen ser un componente importante en las decisiones sobre consolidación fiscal.

**Tabla 4.2**

*Análisis de panel de datos con efectos fijos de los efectos de las consolidaciones fiscales sobre el gasto en salarios y gasto total, 2000-2016*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	$\Delta Gasto^{Sal}$	$\Delta Gasto^{Tot}$	$\Delta Gasto^{Tot,Sal}$	$\Delta Gasto^{Sal}$	$\Delta Gasto^{Tot}$	$\Delta Gasto^{Tot,Sal}$	$\Delta Gasto^{Sal}$	$\Delta Gasto^{Tot}$	$\Delta Gasto^{Tot,Sal}$
Balance financiero <sub>t-1</sub>	0.0355 (0.0172)	0.257*** (0.0474)	0.229*** (0.0541)	0.0353 (0.0169)	0.251*** (0.0521)	0.217** (0.0534)	0.0371 (0.0176)	0.263*** (0.0718)	0.229* (0.0861)
CF	-0.203 (0.260)	1.071 (1.049)	1.165 (1.093)	-0.478* (0.163)	-1.255 (1.293)	-0.406 (1.324)	1.229** (0.357)	5.591 (2.671)	4.593 (2.585)
Ideología PG	-0.0293 (0.0570)	0.063 (0.240)	0.125 (0.231)						
CF x Ideología PG	0.0466 (0.0718)	-0.337 (0.238)	-0.326 (0.257)						
NEPP, ln				-0.042 (0.146)	0.142 (0.759)	0.687 (0.785)			

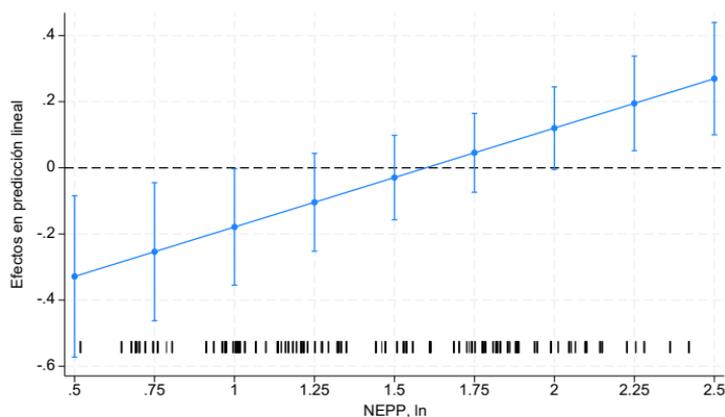
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	$\Delta\text{Gasto}^{\text{sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{tot,sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{tot,sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{tot,sal}}$
CF x NEPP, ln				0.299** (0.0852)	0.819 (0.917)	0.334 (0.942)			
Fracción PG, ln							0.0107 (0.0545)	0.581 (0.445)	0.582 (0.486)
CF x Fracción PG, ln							-0.358** (0.101)	-1.604* (0.706)	-1.295 (0.680)
% $\Delta$ PIB	0.00105 (0.0334)	0.0138 (0.0928)	0.0481 (0.101)	0.0049 (0.0330)	0.0207 (0.0900)	0.0532 (0.0978)	0.00535 (0.0336)	0.00827 (0.0810)	0.0381 (0.0932)
Apertura económica	-0.000466 (0.00465)	-0.00408 (0.0149)	-0.00527 (0.0195)	-0.000812 (0.00466)	-0.00544 (0.0156)	-0.00488 (0.0201)	-0.000903 (0.00472)	-0.00359 (0.0141)	-0.00437 (0.0199)
Población, ln	0.729 (2.128)	4.932 (6.036)	4.574 (6.125)	0.632 (2.038)	3.572 (6.437)	3.675 (6.578)	0.726 (1.927)	3.125 (5.731)	2.294 (5.472)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Tot-Sal}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Tot-Sal}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta \text{Gasto}^{\text{Tot-Sal}}$
Inflación, ln	0.000254 (0.0785)	-0.113 (0.257)	0.127 (0.262)	0.0129 (0.0817)	-0.0675 (0.277)	0.241 (0.286)	-0.00187 (0.0735)	-0.16 (0.277)	0.0904 (0.280)
Tendencia	-0.0357 (0.0335)	-0.0671 (0.0723)	-0.106 (0.0617)	-0.0335 (0.0338)	-0.0502 (0.0787)	-0.0995 (0.0735)	-0.0374 (0.0327)	-0.0504 (0.0631)	-0.0866 (0.0469)
Constante	-6.012 (20.04)	-46.29 (57.48)	-42.11 (58.24)	-5.181 (19.10)	-33.54 (60.92)	-34.37 (62.33)	-6.098 (18.07)	-30.85 (55.07)	-21.99 (52.79)
N	194	216	194	194	216	194	194	216	194
R <sup>2</sup>	0.301	0.235	0.182	0.31	0.239	0.187	0.317	0.269	0.211

Notas: Errores estándar conglomerados por país en paréntesis. \* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001.

**Figura 4.3**

*Efecto marginal de la aplicación de medidas de consolidación fiscal sobre el cambio en el gasto en salarios del sector público, a diferentes niveles del número efectivo de partidos parlamentarios*



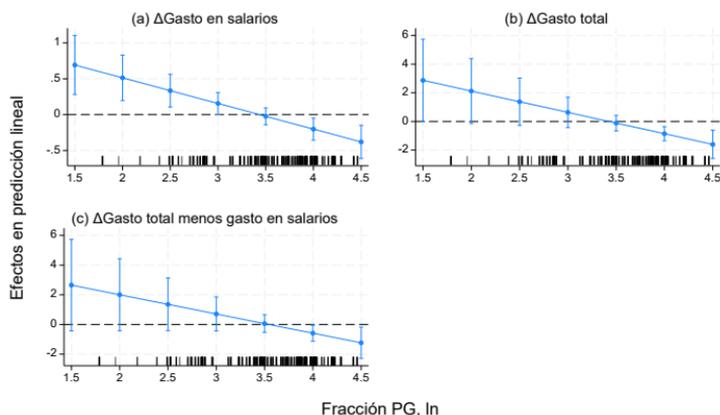
Notas: Estimación basada en el modelo 4 de la tabla 4.2. Intervalos de confianza al 95%.

La figura 4.4 presenta los efectos marginales de la aplicación de medidas de consolidación sobre el cambio en el gasto usando las tres variables dependientes, a lo largo de la distribución de la fracción del partido de gobierno. Se puede observar que cuando se trata de gasto en salarios se encuentra un efecto distinto de cero en extremos opuestos —si bien hay menos observaciones en la cola izquierda de la distribución— (figura 4.4a). Esto sugiere que los gobiernos con una fracción legislativa pequeña, aumentan el gasto en salarios. Mientras que entre más grande la fracción más profundo parece ser el recorte. Algo similar se observa con el gasto total; definitivamente, se reduce entre más grande es la fracción parlamentaria de gobierno (figura 4.4b). Sin embargo, no explica aumentos cuando la fracción es más pequeña, como sí sucede con el gasto en salarios. Si se toma el gasto total menos el gasto en salarios como variable dependiente se aprecia un efecto un tanto

parecido al recién descrito (figura 4.4c). Es decir, hay un efecto negativo distinto de cero cuando el tamaño de la fracción de gobierno es suficientemente grande. Entonces, entre más grande la fracción del partido de gobierno son más profundos los recortes en salarios como en otros rubros de gasto. Sin embargo, cuando la fracción es pequeña los salarios tienden a aumentar, pero no es claro que otras áreas lo hagan también. Esto es consistente con la literatura.

#### Figura 4.4

*Efecto marginal de la aplicación de medidas de consolidación fiscal sobre el cambio en el gasto, a diferentes niveles del tamaño de la fracción legislativa de gobierno*



Notas: Estimación basada en los modelos 7-9 de la tabla 4.2. Intervalos de confianza al 95%.

Del análisis anterior se encuentra que no hay evidencia para concluir que las consolidaciones fiscales sistemáticamente se relacionan con estrategias de austeridad fiscal vinculadas a la ideología del partido de gobierno. Pero podría ser que un nuevo gobierno, como ha sugerido la literatura, especialmente si está inclinado a la derecha, aplica recortes de gasto; especialmente, en materia salarial. Esto independientemente de la aplicación de consolidaciones fiscales.

Como se indicó en una sección anterior, un modelo de corrección de errores puede ayudar a aportar evidencia a favor o en contra de esta hipótesis. En la tabla 4.3 se presentan los resultados de este análisis.

**Tabla 4.3**

*Análisis de los efectos sobre el gasto en salarios y gasto total de las consolidaciones fiscales, modelo de corrección de errores, datos anuales*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot.Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot.Sal}}$
$\text{Gasto}^*_{t-1}$	-0.301*** (0.0592)	-0.176*** (0.0390)	-0.209** (0.0641)	-0.288*** (0.0555)	-0.181*** (0.0394)	-0.214** (0.0642)
$\Delta\text{Balance financiero}$	-0.106** (0.0277)	-0.579*** (0.0810)	-0.508*** (0.0743)	-0.108** (0.0300)	-0.582*** (0.0799)	-0.509*** (0.0747)
$\Delta\text{CF}$	-0.308 (0.208)	0.486 (0.549)	0.459 (0.604)	-0.0663 (0.0371)	-0.000827 (0.143)	0.00865 (0.140)
$\Delta\text{Ideología PG}$	-0.113* (0.0461)	-0.367* (0.154)	-0.243 (0.134)	-0.0906* (0.0374)	-0.407* (0.177)	-0.283 (0.153)
$\Delta\text{CF} \times \Delta\text{IdeologíaPG}$	0.0716 (0.0583)	-0.14 (0.137)	-0.132 (0.148)			
$\Delta\%\Delta\text{PIB}$	-0.0235 (0.0269)	0.0787 (0.123)	0.121 (0.149)	-0.0233 (0.0277)	0.0756 (0.120)	0.119 (0.147)
$\Delta\text{Apertura económica}$	-0.00254 (0.00267)	-0.00642 (0.0158)	-0.00377 (0.0208)	-0.0022 (0.00259)	-0.00608 (0.0155)	-0.00372 (0.0203)
$\Delta\text{Población, ln}$	24.02 (14.76)	2.293 (22.19)	-3.481 (45.28)	26.78 (15.29)	1.055 (22.60)	-6.222 (47.59)
$\Delta\text{inflación, ln}$	-0.0982 (0.0889)	0.401 (0.230)	0.587* (0.231)	-0.0961 (0.0891)	0.413 (0.236)	0.593* (0.230)
$\text{Balance financiero}_{t-1}$	-0.0378* (0.0132)	-0.0687 (0.0586)	-0.0965 (0.0611)	-0.0351* (0.0120)	-0.0756 (0.0570)	-0.103 (0.0601)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{TotSal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{TotSal}}$
$CF_{t-1}$	-0.666 (0.361)	0.214 (0.716)	0.764 (0.682)	-0.128 (0.0903)	-0.152 (0.253)	0.146 (0.222)
Ideología $PG_{t-1}$	-0.0544 (0.0462)	-0.191 (0.142)	-0.137 (0.137)	-0.0223 (0.0367)	-0.213 (0.119)	-0.175 (0.119)
$CF_{t-1} \times \Delta\text{Ideología}PG_{t-1}$	0.16 (0.0977)	-0.109 (0.193)	-0.185 (0.199)			
$\% \Delta\text{PIB}_{t-1}$	-0.0463 (0.0241)	0.00749 (0.0740)	0.0745 (0.0748)	-0.0437 (0.0245)	0.00766 (0.0747)	0.0727 (0.0763)
Apertura económica $t_{t-1}$	0.00403 (0.00335)	0.00689 (0.0160)	0.00342 (0.0190)	0.00418 (0.00351)	0.00714 (0.0159)	0.00371 (0.0187)
Población, $\ln_{t-1}$	2.239** (0.690)	3.525 (1.680)	2.774 (2.400)	2.287** (0.716)	3.575 (1.664)	2.785 (2.387)
Inflación, $\ln_{t-1}$	0.00388 (0.100)	-0.00922 (0.268)	0.208 (0.339)	0.00517 (0.107)	0.00173 (0.260)	0.219 (0.329)
Constante	-19.66* (6.584)	-29.2 (15.96)	-23.14 (23.18)	-20.36* (6.837)	-29.53 (15.73)	-23.04 (23.02)
N	192	214	192	192	214	192
R <sup>2</sup>	0.499	0.444	0.39	0.491	0.443	0.389

Notas: Errores estándar entre paréntesis. \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ .

En las columnas 1-3 en la tabla 4.3 se presentan resultados de modelos de la interacción entre la ideología del partido de gobierno y las consolidaciones fiscales. Se encuentra que no hay resultados estadísticamente significativos: un cambio en la ideología del partido de gobierno hacia la derecha en simultáneo con un cambio hacia la adopción de consolidación fiscal en un año particular, no explica recortes de gasto en salarios ni en el gasto total. Los modelos 4-6 presentan los resultados de cada término de forma independiente.

Se observa que parece existir un efecto inmediato del cambio en la ideología del partido de gobierno tanto en salarios como en gasto; el signo de los coeficientes, como se espera, es negativo. Estos son estadísticamente significativos ( $p < 0.05$ ) en los modelos 4 y 5, de recortes a salarios y recortes al gasto total. En el último modelo, si bien no se encuentran resultados significativos no se pueden descartar, especialmente por la similitud con el gasto total.

La interpretación de los coeficientes, evidentemente, no es “natural” porque la escala de la variable tampoco lo es. Recuérdese que esta es una variable ordinal que está en una escala de 1 a 5, donde 1 es extrema izquierda y 5 extrema derecha, según las clasificaciones de expertos. Entonces, la diferencia en una unidad (o sea un cambio hacia la derecha) en esta escala disminuye el gasto en salarios en 0.1 puntos porcentuales, y 0.4 puntos porcentuales en el caso de gasto total. El efecto es más grande en este último. En cambio, la variable de consolidación fiscal (CF) no tiene un efecto estadísticamente significativo cuando se controla por ideología de partido. Se podría argumentar que la ideología del partido de gobierno está en primeras diferencias, pero esta cambia en periodos de gobierno, no por año. En la tabla 4.4 se presentan resultados de un análisis llevado a cabo con datos promediados por periodo de gobierno, no por año. Se encuentra que el efecto de la variable cambio en la ideología de gobierno sigue siendo negativo, pero solamente es estadísticamente significativo cuando la variable dependiente es el gasto total menos el gasto en salarios ( $p < 0.01$ ). También este efecto es sustancialmente más grande en comparación al gasto en salarios.

**Tabla 4.4**

*Análisis de los efectos sobre el gasto en salarios y gasto total de las consolidaciones fiscales, modelo de corrección de errores, promedios por periodo de gobierno*

	(1)	(2)	(3)
	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot-Sal}}$
$\text{Gasto}^*_{t-1}$	-1.073*** (0.134)	-0.935*** (0.150)	-1.029*** (0.102)
$\Delta\text{Balance financiero}$	-0.329* (0.110)	-2.119*** (0.487)	-1.377*** (0.301)
$\Delta\text{CF}$	-2.04 (3.010)	2.793 (6.697)	-4.671 (6.340)
$\Delta\text{Ideología PG}$	-1.799 (0.875)	-7.546 (4.834)	-6.666** (2.024)
$\Delta\%\Delta\text{PIB}$	0.515** (0.140)	2.516*** (0.430)	1.937*** (0.384)
$\Delta\text{Apertura económica}$	0.0374 (0.0496)	-0.0158 (0.130)	0.039 (0.0913)
$\Delta\text{Población, ln}$	268.7* (91.72)	15.43 (99.61)	522.3 (310.2)
$\Delta\text{inflación, ln}$	6.006* (2.768)	3.672 (5.831)	14.11** (3.625)
$\text{Balance financiero}_{t-1}$	-0.487 (0.239)	-1.875* (0.704)	-1.678* (0.593)
$\text{CF}_{t-1}$	-2.357 (3.763)	-5.143 (8.718)	3.914 (12.49)
$\text{Ideología PG}_{t-1}$	-1.03 (1.436)	-7.978 (6.516)	-7.036 (3.283)
$\%\Delta\text{PIB}_{t-1}$	0.638* (0.218)	2.943*** (0.636)	2.203** (0.613)
$\text{Apertura económica}_{t-1}$	0.0207 (0.0553)	-0.0301 (0.177)	0.0073 (0.128)
$\text{Población, ln}_{t-1}$	65.89** (17.25)	-14.35 (71.31)	112.4* (38.28)

	(1)	(2)	(3)
	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Sal}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot}}$	$\Delta\text{Gasto}^{\text{Tot-Sal}}$
Inflación, $\ln_{t-1}$	6.519 (4.281)	-1.538 (9.092)	9.481 (7.649)
Constante	-644.8** (173.5)	199.7 (705.1)	-1077.5* (373.1)
N	57	79	57
R <sup>2</sup>	0.884	0.759	0.883

Notas: Errores estándar entre paréntesis. \*  $p < 0.05$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*\*\*  $p < 0.001$ .

En síntesis, del análisis anterior se puede concluir que es probable que se hacen recortes en salarios al sector público cuando hay cambios de partidos de gobierno que se inclinan hacia la derecha, independientemente de las consolidaciones fiscales. No obstante, los recortes son más probables en otras áreas del gasto. Las razones del porqué van más allá de los objetivos de este trabajo. Sin embargo, como se vio en la revisión de la literatura, algunas posibilidades que habría que investigar a fondo está la capacidad de los sindicatos, como también sus alianzas con partidos políticos, factores que tal vez harían más difícil hacer recortes. Otros motivos podrían estar relacionados a que los gobiernos tendrían que, en algunos aspectos de materia salarial, hacer reformas legales, lo que puede ser más complejo por las negociaciones que involucraría. En cambio, podrían encontrar más fácil hacer recortes en otras áreas donde tienen más discrecionalidad.

## Conclusiones

La austeridad fiscal se suele vincular a ideas neoliberales y a partidos de derecha económica. Una de las áreas que serían más afectadas por el neoliberalismo son los salarios de los trabajadores públicos, ya que con frecuencia se asocia a reducción en el gasto y, consecuentemente, en el tamaño del Estado.

Sin embargo, la evidencia en la literatura con respecto al gasto no es clara. Además, en materia de salarios, hasta donde se tiene conocimiento, no se han estudiado los efectos. Este capítulo se enfoca en los países de América Latina. Argumenta que parte de la discrepancia de por qué la ideología del partido de gobierno no explica la austeridad fiscal es porque la literatura tiende a confundirla con consolidaciones fiscales.

A partir de un modelo de corrección de errores, se encontró que un cambio hacia un partido más inclinado a la derecha, independientemente de las consolidaciones fiscales, sí es más propenso al recorte de gastos. Mientras que, efectivamente, las consolidaciones no se asocian, necesariamente, con la ideología del partido gobernante. También se planteó que el gasto en salarios públicos sería más sensible a la ideología del partido de gobierno. No obstante, si bien sí existe una asociación entre el cambio de la ideología del partido gobernante y los recortes de gasto en salarios, los resultados muestran que los gobiernos nuevos más inclinados a la derecha tienden a los recortes, pero no solamente en ese rubro. Habría que indagar con variables de gasto desagregadas no solamente de salarios, para analizar qué tan sensibles son los recortes en comparación. Desafortunadamente, no ha sido posible encontrar datos con tal nivel de detalle.

Cabe notar que, coincidente con la literatura, se encontró que hay factores políticos que sí explican los efectos de las consolidaciones fiscales y los salarios del sector público son más sensibles que otro tipo de gasto, en este sentido. Se encontró evidencia de que en sistemas de partidos muy fragmentados el gasto en salarios aumenta más durante las consolidaciones fiscales. Probablemente, esto significa que se dan negociaciones entre partidos y gobierno en beneficio del sector de los empleados públicos. En cambio, bajo sistemas bipartidistas se tiende más a los recortes del gasto en salarios. La fragmentación del sistema de partidos no parece explicar otro tipo de gastos. No obstante, un gobierno con una fracción parlamentaria más grande es más propenso a realizar recortes de gasto de distinto tipo, incluyendo salarios.

## Bibliografía

- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, 24(1), 35-68.
- Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F., & Paradisi, M. (2015). Austerity in 2009-13. *Economic Policy*, 30(83), 383-437.
- Banco Mundial. (2023). *Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard [Text/HTML]*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a dangerous idea* (Paperback). Oxford University Press.
- Boef, S. D., & Keele, L. (2008). Taking Time Seriously. *American Journal of Political Science*, 52(1), 184-200.
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. Cambridge University Press.
- Bojar, A., Bremer, B., Kriesi, H., & Wang, C. (2022). The Effect of Austerity Packages on Government Popularity During the Great Recession. *British Journal of Political Science*, 52(1), 181-199. <https://doi.org/10.1017/S0007123420000472>
- Bormann, N.-C., & Golder, M. (2022). Democratic Electoral Systems around the world, 1946-2020. *Electoral Studies*, 78, 102487. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102487>
- Campello, D. (2015). *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Cambridge University Press.
- Caporaso, J. A., & Levine, D. P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511840197>
- Castro Méndez, M. (2021). *Evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica. Historia de acciones y reacciones en la construcción del discurso jurídico*. CIHAC/Universidad de Costa Rica.
- Cimadomo, J. (2016). Real-Time Data and Fiscal Policy Analysis: A Survey of the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 30(2), 302-326. <https://doi.org/10.1111/joes.12099>
- David, A., & Leigh, D. (2018). *A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation in Latin America and the Caribbean* (Working

- Paper No. 2018/094). IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/04/26/A-New-Action-based-Dataset-of-Fiscal-Consolidation-in-Latin-America-and-the-Caribbean-45797>
- Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D., & Pescatori, A. (2011). A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation. *IMF Working Papers*, 2011(128). <https://doi.org/10.5089/9781455264407.001>
- Duarte, D. (2014). Análisis económico del derecho y derechos sociales. En M. Meik (Ed.), *Estudios críticos de derecho del trabajo* (pp. 335–382). Legis Argentina.
- Echebarría, K., & Cortázar, J. C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 139–174). Banco Interamericano de Desarrollo.
- FMI. (2024). *World Economic Outlook Database, April 2024*. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April>
- Gamble, A. (2013). Neo-liberalism and fiscal conservatism. En V. A. Schmidt & M. Thatcher (Eds.), *Resilient liberalism in Europe's political economy* (pp. 53–76). Cambridge University Press.
- Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. En O. Blanchard & S. Fischer (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual 1990* (Vol. 5, pp. 75–122). MIT Press.
- Hübscher, E. (2016). The politics of fiscal consolidation revisited. *Journal of Public Policy*, 36(4), 573–601.
- Hübscher, E., & Sattler, T. (2017). Fiscal consolidation under electoral risk. *European Journal of Political Research*, 56, 151-168. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12171>
- Johnson, J. W. (2024). *The fiscal politics of turnover and tenure: Partisan competition and interterm cycles*. Midwest Political Science Association Conference, Chicago.
- Jordà, Ò., & Taylor, A. M. (2016). The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy. *The Economic Journal*, 126(590), 219-255. <https://doi.org/10.1111/eoj.12332>
- Kaplan, S. (2013). *Globalization and austerity politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Konzelmann, S. J. (2014). The political economics of austerity. *Cambridge Journal of Economics*, 38, 701–741. <https://doi.org/10.1093/cje/bet076>

- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). The “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Levitsky, S., & Roberts, K. M. (2011). Latin America’s “Left Turn”: A framework for analysis. En S. Levitsky & K. M. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 1-28). The John Hopkins University Press.
- Madrid, R. L. (2003). Labouring against Neoliberalism: Unions and Patterns of Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 35(1), 53-88. <https://doi.org/10.1017/S0022216X0200665X>
- Mattei, C. E. (2022). *The Capital Order: How Economists Invented Austerity and Paved the Way to Fascism*. University of Chicago Press.
- McMenamin, I., Breen, M., & Muñoz-Portillo, J. (2015). Austerity and credibility in the Eurozone. *European Union Politics*, 16(1), 45–66. <https://doi.org/10.1177/1465116514553487>
- Mierau, J. O., Jong-A-Pin, R., & de Haan, J. (2007). Do political variables affect fiscal policy adjustment decisions? New empirical evidence. *Public Choice*, 133(3-4), 297-319. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9189-2>
- Montgomerie, J. (2016). Austerity and the household: The politics of economic storytelling. *British Politics*, 11(4), 418-437. <https://doi.org/10.1057/s41293-016-0039-z>
- Mosley, L. (2003). *Global Capital and National Governments*. Cambridge University Press.
- Murillo, M. V. (2005). Partisanship Amidst Convergence: The Politics of Labor Reform in Latin America. *Comparative Politics*, 37(4), 441-458. <https://doi.org/10.2307/20072903>
- Peters, J. (2012). Neoliberal convergence in North America and Western Europe: Fiscal austerity, privatization, and public sector reform. *Review of International Political Economy*, 19(2), 208-235. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.552783>
- Ramey, V. A. (2019). Ten Years after the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research? *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 89-114. <https://doi.org/10.1257/jep.33.2.89>
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de

- aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, (34), 115-141.
- Saavedra Echeverry, S. (2014). Las reformas del empleo público en Colombia bajo el marco de la Carta Política de 1991. *Papel Político*, 19(2), 413-434. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.repc>
- Schui, F. (2014). *Austerity: The Great Failure*. Yale University Press.
- Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- The Economist. (2010). Cutting edge: Does fiscal austerity boost short-term growth? A new IMF paper thinks not. *The Economist*. <http://www.economist.com/node/17147618>
- Tobias, M. (2024, junio 24). Austeridad de Milei empujó a Argentina a una recesión en el primer trimestre. *Bloomberg.Com*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-06-24/austeridad-de-milei-empujo-a-argentina-a-una-recesion-en-el-primer-trimestre>
- V-Dem. (2022). *V-Dem Varieties of Party Identity and Organization (V-Party) Dataset* [Dataset]. <https://www.v-dem.net/data/v-party-dataset/>
- Viales Hurtado, R. (2022). *El final de la utopía del desarrollo: La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990)*. CIHAC/Universidad de Costa Rica.

## CAPÍTULO 5

# ¿Puede el Estado —aún hoy— hacer la diferencia? Aportes para conjurar una nueva oscuridad de la política social

*Daniela Soldano*

### Introducción

Crisis migratoria, ambiental, habitacional, demográfica, sanitaria, urbana, laboral constituyen problemas de fondo que desafían a la política pública en buena parte del globo. En América Latina, a todo ello hay que sumarle una pobreza estructural con elevados niveles de informalidad laboral, de muy compleja remoción y nuevas experiencias de empobrecimiento que de manera acelerada se imponen en el paisaje social interpelando la capacidad de protección de los tradicionales sistemas de bienestar. Mientras esto pasa, la política social del Estado —sus instituciones, instrumentos y presupuestos— vuelve a estar en la mira. Es que mientras la criticidad de la agenda social reclama reformas profundas (especialmente en el plano tributario) y nuevos pactos redistributivos sostenidos en ideas innovadoras, acuerdos

multiactorales y plazos razonables para desplegarse, lo que se impone en el debate público es una degradación de las propuestas y la reemergencia de argumentos que postulan su retracción a la mínima expresión asistencial.

Si bien basadas en el escenario argentino del presente, estas reflexiones pretenden no ser localistas. El giro a la derecha de países desarrollados —con su crítica acérrima a la institucionalidad del Estado de Bienestar y a la lógica solidaria que fundó el derecho social en el siglo XX— muestra que la posibilidad de que regresen o se reimpongan argumentos como de los que se hablará en estas páginas está a la vuelta de la esquina en cualquiera de nuestros países. Esta “posibilidad” —la de una nueva oscuridad de la política social— vuelve a estar hoy en ciernes, desafiando los cimientos mismos del Estado social y jaqueando las representaciones sociales más elementales sobre la redistribución y la búsqueda de niveles de igualdad posibles y aceptables.

Pero esto es solo una cara de la moneda. La otra, reenvía a asumir que las razones públicas que se creían conquistadas y cristalizadas en dichas instituciones no tenían una base de sustentación tan sólida, ni en los resultados logrados —en cuanto a la mejora efectiva en las condiciones de vida y en la ampliación de la ciudadanía— ni en el sentido común que hoy los valida o cuestiona. Y ello porque las instituciones siempre están abiertas a polémicas. Están disputadas. Incluso políticas bien intencionadas con tendencia a la cobertura universal e instrumentadas con eficiencia no se salvan de la vorágine de la ideología y la cultura que las pone en cuestión en la vida política cotidiana.

Estas páginas se proponen abrir la discusión sobre cuatro asuntos. En primer lugar, se pregunta por las implicancias políticas y técnicas de la perspectiva del capital humano en el giro a la derecha de la política social del presente. Luego, despliega las principales aristas de la cuestión social contemporánea en la región vis a vis la crisis de la

capacidad de protección del Estado. En tercer término, revisa la necesidad de recrear un pacto social que parta del reconocimiento de la gravedad de los problemas sociales que enfrentamos. Finalmente, propone algunas claves tendientes a construir un nuevo enfoque del bienestar que nos integre a todos.

## **El capital humano: ropajes nuevos para viejas ideas**

Tras la asunción del presidente Milei, en diciembre de 2024, Argentina inicia un importante proceso de reducción y reorganización de su organigrama estatal. En este marco, las tradicionales áreas de Trabajo, empleo y seguridad social, Educación, y Desarrollo social se fundieron en un nuevo ministerio al que se denominó de Capital Humano. Esta modificación, inédita, no solo es técnica, sino que contiene un profundo significado político e ideológico para su tradición institucional. Supone una redefinición del conjunto de problemas públicos de matriz estructural para su reenvío a los individuos. En pocas palabras, su reenvío a lo humano.

En efecto, el giro a la ultraderecha en el campo de la política social que vive Argentina con la asunción de Milei implica que la eventual solución a la pobreza y la indigencia solo serán posibles si se desactiva todo tipo de intervención estatal en los asuntos de la vida. Cualesquiera funciones de provisión y regulación aparecen como disruptivas a la actividad del mercado, el cual librado a su más pura expresión le haría llegar a cada uno lo que le corresponde de esa distribución sin interferencias. Si ese resultado es o no justo, ya es una discusión de orden moral que puede tener lugar en otro momento o ser reparada por acciones caritativas. Pero en principio, cualquier desigualdad derivada de la actividad económica es justa, pues responde al mérito, el esfuerzo, lo invertido en tiempo y recursos, etc. A un individuo que se

maximiza a sí mismo (Zúñiga, 2020; Bohoslavsky y Morresi, 2011; Aricidiácono y Luci, 2024; Soldano, 2024).

Pero el individualismo extremo de la filosofía del capital humano no trae nada nuevo al debate de la política social. Por el contrario, es una vieja idea que —con matices— tuvo una vasta trayectoria de aplicación tras el Consenso de Washington en la región latinoamericana acompañando las reformas económicas del ajuste estructural. Y que, como ha sido ampliamente estudiado, no funcionó bien. Propuesta hacia la década de 1960, cuando Gary Becker publicó el libro homónimo, la teoría del capital humano comparte con otras perspectivas liberales de la pobreza —de Smith y Stuart Mill a la economía del bienestar del siglo XX— una vieja idea: que el problema deriva de las características y las actitudes de los pobres y la solución, también (Lomelí Vanegas, 2008; Álvarez Leguizamón, 2005).

Una breve síntesis de sus postulados debe comenzar por lo que podría denominarse la falacia de la tabula rasa. Cuando el capital humano se refiere a reponer o reforzar activos en los individuos, está estableciendo una suerte de línea de base (un punto cero de intervención) —“los pobres”— desconociendo que este universo incluye realidades muy diversas de personas que vienen sufriendo necesidades y marginaciones de distintos tenor y gravedad y que estas experiencias tienen temporalidades variables. Una cosa es que una persona haya caído en la pobreza a causa de un desempleo reciente y sorpresivo y otra muy diferente es la presencia de grupos que desde hace demasiado tiempo padecen un proceso de desintegración socioeconómico familiar y comunitario. Es cuanto menos ingenuo pensar que se pueden reponer activos mágicamente en poblaciones que desde hace décadas vienen acumulando desventajas, sepultando sus expectativas y viendo lacerada su subjetividad. Ninguna política pública puede desconocer la variable tiempo en sus apuestas:

el tiempo que pasó antes de que aparecieran y el tiempo que llevará —eventualmente— alcanzar algunos de sus resultados (Minteguiaga y Ramírez, 2008; Dubet, 2011).

En segundo término, la política basada en el fortalecimiento del capital humano desconoce y cuestiona que las personas vienen buscando alternativas asociativas para vivir. Cualquier forma de organización colectiva de la reproducción de la vida le parece potencialmente sospechosa. Ello desconoce que en el mundo (también en los países desarrollados) se está avanzando hacia formas de economía mixta, donde las cooperativas conviven con el empleo formal y el del sector público, generando ingresos que no solo ponen paños fríos a la pobreza e indigencia, sino que generan valor y nuevas formas de sociabilidad e identidad.

Ya los programas sociales compensatorios de los tempranos años noventa descansaron en esta idea de que era necesario reponer capitales faltantes en los individuos y que de la sumatoria de esas múltiples intervenciones (de capacitación, de empleo comunitario, alimentarias, habitacionales, sanitarias), derivadas del gerenciamiento de la pobreza, emanaría un desarrollo social nuevo. Pero ello no ocurrió (Filgueira, 2009; Draibe, 1994; Ziccardi, 2001). Por el contrario, al compás de los procesos de focalización que acompañaron el ajuste estructural y a los de descentralización de los servicios sociales, la pobreza se enquistó en los territorios contribuyendo a su segregación socioeconómica y se enhebró a las redes de la sociabilidad y micropolítica de los barrios populares exacerbando con frecuencia su tendencia al clientelismo y la subordinación política de los residentes urbanos. Pero, además, tuvo un impacto exponencial en la subjetividad de los receptores de programas sociales, quienes adoptaron sus recursos y lenguajes para construir identidades frente a un mundo laboral que los expulsaba sin retorno (Soldano, 2008; Eguía, et al., 2007).

Hacia comienzos del nuevo milenio, buena parte de los países latinoamericanos iniciaron lo que se ha dado en llamar un giro “inclusionista” en materia de política social que puso en cuestión los principios de la filosofía del desarrollo social gerenciado (Andrenacci y Repetto, 2006; Martínez Franzoni, 2008; Robles, 2013). Los programas de transferencias monetarias condicionadas de ingresos de base familiar (PTC) desplazaron a los planes compensatorios de entrega directa de recursos en los hogares, iniciando un proceso de “des-asistencialización” de la intervención social del Estado en el que la lógica de compensación de activos fue reemplazada por el fortalecimiento de “redes” de seguridad de ingresos de base familiar. Los PTC ya no exigieron la contraprestación en forma de trabajo sino el cumplimiento de compromisos de atención de la salud y escolarización de los hijos. A la par, comenzaron a reconocerse, como parte de las alternativas de reproducción de la vida para los trabajadores expulsados del mercado laboral formal, las iniciativas de economía asociativa comunitaria vinculadas a la economía social.

Más allá de los debates sobre si los programas de esta nueva era lograron o no sus objetivos de inclusión social y dinamizaron formas autosustentables y respetuosas de los procesos cooperativos, programas como PROGRESA en México, Bolsa Familia en Brasil, Familias por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo en Argentina, Familias en Acción en Colombia, Chile Solidario, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en Uruguay, Superémonos en Costa Rica, Red de Protección Social en Nicaragua, Tekoporá en Paraguay, entre otros, contribuyeron a desindividualizar relativamente el problema de reproducción de la vida y a poner al Estado —es decir a la sociedad en su conjunto— como responsable del asunto de la reproducción social (Cecchini y Atuesta, 2017). Pero, además, los programas sociales basados en transferencias monetarias intentaron reorientarse hacia una lógica integral, con la idea de que la sumatoria de proyectos

focalizados no resolvía el problema de fondo. Los organismos multilaterales no solo apoyaron este nuevo giro, sino que lo promovieron. Con frecuencia, la contraprestación incluyó el desarrollo de proyectos socio productivos, emprendimientos comunitarios y pequeña obra pública como el desmalezamiento, la remoción de residuos sólidos urbanos, etcétera.

El giro inclusionista robusteció el mundo de las protecciones tendiendo a la universalidad de la cobertura. Algunos analistas vieron en estos procesos una mera extensión horizontal que por debajo —verticalmente— ocultaba brechas importantes en la calidad del bienestar. En efecto, mientras que un conjunto de beneficiarios vinculados al mercado laboral formal (y sus familias) seguían siendo protegidos por la seguridad social basada en derechos a la que habían contribuido a lo largo de la vida activa, los receptores de PTC recibían protecciones de menor calidad, sujetas a criterios de focalización y cumplimiento de condicionalidades, atada a los vaivenes presupuestarios y sin garantías de continuidad (Arza et al., 2022; Garay, 2016).

Adicionalmente, los PTC llevaron el foco de la discusión a la disponibilidad y calidad de los servicios sociales en el territorio en los que las personas debían concurrir a cumplir con las condicionalidades, generando un aumento de la demanda. Pero, además, ello agudizó las tendencias históricas a la segmentación en las experiencias de ciudadanía de los latinoamericanos: mientras algunos viven cerca de escuelas y centros sanitarios receptivos y adecuados a la hora de brindar sus prestaciones, otros tienen a mano una oferta de baja calidad y expulsiva (Chiara et al., 2010; De Queiroz et al., 2010).

Por fin, los PTC no han podido con la severidad del problema de la pobreza y la desigualdad ni con remover sus factores causales. En efecto, sus transferencias exiguas no hicieron mella en problemas tan complejos y multidimensionales, ni condujeron a la gestación de un modelo de integración social alternativo al derivado del empleo

privado formal. En el mejor de los casos el reparto de dinero público para mejorar los consumos de las familias evitó que cayeran en la indigencia, pero no las liberó de la pobreza, contribuyó al sobreendeudamiento de los sectores populares (Wilkis, 2024; Guedes y Olivera, 2006) y generó espejismos de integración.

## Cuestión social y crisis de la institucionalidad del bienestar

Habiendo pasado más de dos décadas de este giro, la sociedad latinoamericana se enfrenta a un tiempo de cambio vertiginoso en los modos de integración sociolaboral de su población, cuyos principales emergentes son la hiper-flexibilización del uso de la fuerza de trabajo y el crecimiento irrefrenable de la desigualdad, la pobreza y la marginalidad social. El paisaje de las principales ciudades de la región lo atestigua sin rodeos. Los habitantes integrados circulan hacia sus trabajos y consumos en una convivencia cada vez más naturalizada con familias enteras viviendo en la calle, comiendo de la basura y arañando monedas en los oficios de la marginalidad avanzada (v.g limpiavidrios, cuidacoches, malabaristas de semáforo, mendicidad cronificada). En suma, con una sociedad cada vez más “fuera de radar” de las intervenciones y de los imaginarios societales básicos.

La profundidad subjetiva, espacial y temporal de la cuestión social vuelve cada vez más evidente la crisis de la capacidad de protección de los sistemas de seguridad social que históricamente dieron forma a las instituciones del Estado de Bienestar (Isuani, 2009; Danani y Hintze, 2011). Desde hace años se encuentra en entredicho la capacidad misma de producir bienestar a través de instituciones diseñadas para proteger a colectivos que ya no existen como tales. Se ha generado un desacople entre dicha institucionalidad y la estructura de riesgos que signa la vida de la población (Gamallo, 2022).

En efecto, la idea misma del riesgo está siendo recalibrada, porque si antes el asunto era contener a un trabajador mientras ocasionalmente sufría riesgos de no poder hacer “su vida activa” por accidente, embarazo o desempleo ocasional, hoy la idea de vida activa ha perdido buena parte de su sentido. En otras palabras, los del presente no son solamente los riesgos de los trabajadores en actividad o inactividad episódica sino también los de “no actividad”, como fenómeno estructural, que atraviesan todo el ciclo de vida desde la infancia a la vejez. Se trata de una suerte de riesgo de vivir. Riesgos ambientales por vivir en territorios contaminados, a enfermar y morir, por no acceder en tiempo y forma a los servicios de salud, a ver interrumpidas muy tempranamente trayectorias educativas, lo que cercenará las posibilidades de inserción laboral en un futuro muy próximo, a no recibir cuidados cuando ello sea imperativo, a vivir en ciudades inseguras, minadas de obstáculos a la movilidad, a no acceder a una alimentación regular, balanceada y digna, a vivir procurando el sustento diario sin ninguna capacidad de proyección de futuro. Frente a este rosario de privaciones y desventajas que se acumulan y retroalimentan y a la exigua capacidad de incorporación de fuerza de trabajo a un mercado formal que cada vez necesita menos brazos, los esquemas de protección muestran una “rigidez” poco sensible y operativa.

La pandemia por COVID-19, no sólo causó estragos socioeconómicos acentuando los desequilibrios laborales preexistentes y la severidad de la marginalidad y la pobreza. También contribuyó a poner en evidencia el agravamiento de la brecha histórica de los sistemas de protección para trabajadores formales e informales, así como la de género entre trabajo remunerado y no remunerado, y la territorial, ya que la población sufrió los efectos del empobrecimiento de forma selectiva según su lugar de vida (Di Virgilio, 2023; Salvia, Pla y Poy, 2022).

El mega operativo de asistencia que Argentina lanzó hacia mediados de 2020 —el Ingreso Familiar de Emergencia— destinado a paliar los costos económicos del aislamiento, generó una inscripción masiva y en tiempo récord de 11 millones de personas sin ingresos formales. Ello y el incremento del gasto en las partidas alimentarias, en los programas de transferencias de tipo workfare y en las prestaciones de las asignaciones a hijos de hogares informales supuso una suerte de sinceramiento del estado de situación de la cuestión social, es decir, el corrimiento del velo que dejó ver la magnitud de la protección no contributiva en el país.

En ese marco, y dada la importancia política de estas protecciones de emergencia gestionadas con celeridad, algunos movimientos sociales y organizaciones sindicales alzaron argumentos en favor de crear una suerte de renta básica que surgiera de la fusión de los programas sociales en un sistema general de protección. Los partidarios de esta idea basaron sus posiciones en el imaginario sobre el tema presente en los países desarrollados, que se sostiene que elevar el piso de las condiciones de vida a un nivel digno conduce a construir sociedades más justas. También llamaban la atención sobre otras posibles consecuencias de esos estragos, al preguntarse por el efecto disruptivo que tales procesos de exclusión de largo aliento podrían tener sobre el orden político.

Pero hacia finales de 2023, la sociedad pareció mirarse en otro espejo. El triunfo del presidente de ultraderecha y anarco-capitalista Milei dio cuenta de cierta expresión de hartazgo del Estado y de todo lo que rememorara la promesa redistributiva, alma del Estado de bienestar. De este fenómeno dan cuenta diversos análisis que vieron la luz en los últimos meses, y que revelan cómo este hartazgo se venía gestando en el humor social en los últimos años fundamentalmente entre los jóvenes. En ese contexto, como sostiene Pablo Semán (2023) en el libro *Está entre nosotros*, Milei sería la estructura argumental de acogida de ese clamor. Ni más ni menos.

## ¿Es el fin de la promesa redistributiva?

¿Qué implica este tiempo “detenido”, de cuestionamiento y retroceso de la máquina gastada del bienestar en sociedades como la Argentina? Frente a los claroscuros de la política social inclusionista de la era de las post reformas neoliberales y al empobrecimiento e informalidad creciente ¿es la respuesta desentenderse por completo de la reproducción social, dejando a los mecanismos de explotación y acumulación librados a su suerte y a los individuos solos, pescando en un océano oscuro y revuelto?

Siguiendo a Hannah Arendt, los politólogos solemos decir que la política es la promesa que nos hacemos como sociedad para aspirar a vivir juntos y en libertad. Y esa promesa, sabemos, está hecha de palabras y de tiempo. El Estado social hizo de un tipo de promesa su núcleo de sentido: la redistribución del ingreso. Con matices importantes en los países occidentales —según fuera el volumen del gasto socialmente aceptado y sus matrices políticas— se desplegaron ciertos servicios y programas en calidad de derechos que permitieron a la ciudadanía resolver la reproducción de sus vidas con relativa independencia de su condición de clase. Pero, sobre todo, lograron modular las expectativas de ascenso social a eso que Robert Castel (2012) denominó “principio de satisfacción diferida”. Esto es: personas que postergaban consumos, ingresos o ascensos (y los enojos asociados) porque sabían que en el futuro ellos o sus hijos los alcanzarían.

Setenta años después, vale hacerse la pregunta: ¿ha sido el Estado de bienestar relativamente exitoso en contrarrestar los efectos devastadores de la acumulación sobre la vida de las personas y las sociedades? ¿Han podido los derechos sociales —gestados en ese clima de época— proteger a los trabajadores y a los pobres e inmunizarlos frente a las desigualdades de clase incluyéndolos en una categoría de ciudadanos universales?

La respuesta es: solo en parte, y en tiempos e intensidades diversas. En países donde esos derechos de desmercantilización de las necesidades estuvieron relativamente garantizados, como en las socialdemocracias del norte de Europa, las sociedades lograron ser más igualitarias, menos violentas, culturalmente más diversas y amables.

Por su parte, en América Latina las instituciones de bienestar tuvieron una efectividad más limitada y la protección social fue siempre fragmentada, dado nuestro mercado de trabajo estructuralmente informal y heterogéneo. La informalidad y luego la marginalidad lisa y llana puso en jaque desde el inicio mismo de las cosas a la promesa de redistribución. No obstante, el horizonte de la ampliación de coberturas de beneficiarios y la gestación de nuevos derechos (ambientales, de género, culturales) renovó la fuerza de dicha promesa, aunque más no sea como ideal regulador. Los acontecimientos recientes parecen indicar que aún ese hilo de esperanza se ha desvanecido. La impaciencia social cuestiona el tiempo y está desacreditando la palabra de esa promesa y nada parece ya esperarse del Estado y sus intervenciones.

Deslegitimada la redistribución y frente a una ciudadanía impaciente, la política social necesita a la vez revisar su promesa y mejorar sus intervenciones. Para lo primero, es necesario discutir el sentido común que se está instalando con fuerza en la Argentina de esta hora: aquél que sostiene que el gasto, servicios y programas deben ser desarmados por completo, diseccionados, examinados y desactivados por estar en contra de los individuos y de la libertad. Un sentido común que cuestiona in toto a los derechos sociales, por considerarlo el lastre de costosas e ineficientes estructuras colectivas de compromisos y, sobre todo, un terreno ideológicamente cuestionado.

En “La rebelión del coro”, un libro formidable, José Nun (1989) nos ofrece una clave para dar la discusión. Según este autor —citando a Sorel— en tanto conocimiento de

los legos, el sentido común no tiene que ver especialmente con la verdad. Es más bien el lugar donde se producen las visiones del mundo y las ideas: “En el que las fórmulas son verdaderas y falsas, reales y simbólicas, excelentes en un sentido y absurdas en otro: todo depende del uso que uno haga de ellas” (pp. 69-70). Una suerte de caldo de cultivo cultural. Y la política navega y se alimenta de esa ebullición y cristaliza sentidos que salen a pelear su legitimación social.

No obstante, sabemos que la hegemonía nunca es total, sino que tiene un carácter incompleto y los elementos culturales de los que se nutre el sentido común pueden ser articulados de modos renovados, destejarse y tejarse nuevamente. De esta manera, si algo anda mal con la igualdad y con la redistribución, las razones deben buscarse en ese acervo experiencial y de lenguaje, que no es ni verdadero ni falso. Y a continuación proponerse un sentido emergente, una nueva rearticulación.

## Repensando la política social para un nuevo tiempo

Aun con sus contradicciones y rigideces plantearemos que frente al tamaño y complejidad de los problemas que enfrenta la sociedad contemporánea la respuesta ética y técnica posible es desde el Estado y con un mejor Estado. La propuesta consiste en la construcción de un nuevo enfoque del bienestar, que comience por reconocer la gravedad y complejidad de los problemas sociales. Ello supone, en primer lugar, que sus instituciones reciclen el significado y sentido de lo público, ya que no puede seguir teñido de los viejos colores del Estado de bienestar (con su carga de control social, conservadurismo, uniformización y familiarización) sino que debe contener a las diversidades de la vida contemporánea: etarias, de géneros, de familias, de minorías, territoriales y culturales.

En un libro fundamental para entender estos temas, La sociedad de iguales, Rosanvallon (2012) propone revisar

la carga de homogeneidad que suponía la ciudadanía en la sociedad salarial para dar lugar a lo que allí denomina la singularidad. Una igualdad de singularidades (en la que se respete la integridad y la dignidad y se practique el principio de reconocimiento y no discriminación) requiere el reconocimiento de las formas de reciprocidad basadas en el compromiso y la implicación con los otros y el fomento de una comunalidad que propenda a contrarrestar las tendencias a la segregación en el entendimiento de que asumimos, queremos y haremos lo posible para seguir viviendo juntos.

En segundo lugar, un nuevo enfoque del bienestar exige que actualicemos las ideas e instrumentos con las que opera la política pública, atentos a la extrema complejidad de la actual cuestión social y a su nueva estructura de necesidades. Por ejemplo, es estéril insistir sin más —como señalamos al inicio— en la implementación de capacitaciones laborales tendientes a mejorar el capital humano y la empleabilidad para los jóvenes, como si éstos fueran los tradicionales desempleados de la sociedad salarial. Ello porque la población juvenil en nuestros países ha crecido en hogares atravesados por dinámicas de desafiliación crónica y en contextos de destitución social y relegación territorial. Así, no funcionará ningún programa social que no contemple que esos jóvenes y adolescentes ya son padres y que para asistir a esas capacitaciones necesitan, por ejemplo, servicios de cuidado para sus hijos. Tampoco obtendrán resultados si no resuelven adecuadamente sus necesidades en salud y de reconocimiento, en sentido amplio. Lo mismo pasará con las propuestas de reinserción educativa para infancias y preadolescencias signadas por profundas carencias, si no entienden que éstas suelen estar ocupadas cuidando a hermanos. En suma, entre otras tantas cosas, es urgente que la política transversalice la perspectiva de cuidados en todas sus intervenciones (Esquivel et al., 2012).

En tercer término, la política social debería abandonar esa suerte de “unitarismo” que parece excluyente a la hora

de pensar la protección social. Si bien está claro que en países federales como la Argentina los sistemas de protección dependen de la gestión y el financiamiento de organismos nacionales, es necesario alentar la generación de un bienestar producido y gestionado a múltiples escalas. En efecto, los gobiernos subnacionales, y especialmente los municipales, además de pelear por un financiamiento suficiente y justo, deben asumir un renovado protagonismo. Ello implica volver a discutir (y a operar) sobre la calidad de las relaciones intergubernamentales y de los procesos que apuntan a la intersectorialidad en la gestión de políticas para poder avanzar en la perspectiva de un bienestar de proximidad.

Los gobiernos de ciudades intermedias y pequeñas, por ejemplo, pueden generar fuentes de trabajo y formas alternativas de comercialización y consumo desde el fomento activo de políticas de economía social y solidaria orientada a la reproducción ampliada de la vida. Y mejorar la calidad de la alimentación de sus ciudadanos propiciando la generación de espacios de comercialización de cercanía, asociativa y agroecológica para la elaboración del plato de comida en los comedores comunitarios que complemente o reemplace la recepción de bolsones de productos masivos e industrializados de bajo valor nutricional.

Desde el nivel subnacional se pueden estimular procesos cooperativos multiactorales destinados al desarrollo de emprendimientos productivos y de servicios (integrados por sector público, agentes privados y del mundo popular) en los que los grupos vulnerables no sean los principales responsables de su sustentabilidad y formalidad jurídica, sino que ésta sea asumida por los actores de mayor peso o mejor provistos de recursos. También, proponer formas de gobierno de problemas socio urbanos (de movilidad, gestión de residuos, consumos culturales desiguales) bajo parámetros social y ambientalmente más justos. Y fortalecer los servicios sociales de proximidad con el objetivo de lograr una

experiencia de lo público igualitaria —en cuanto a la calidad y oportunidad— que siga las necesidades del ciclo de vida desde una perspectiva integral de los cuidados.

Para ello se necesita volver, una vez más, a la cuestión de las capacidades estatales. Una parte importante de la formulación e implementación de mejores políticas sociales remite al plano de la interdependencia y coordinación entendida como la construcción de redes de políticas interorganizacionales y multiagenciales cuyos actores intercambian recursos e información en grados variables de profundidad y sistematicidad y cooperan de cara a los objetivos estratégicos propuestos (Repetto, 2009; Cunill-Grau et al., 2015; Rofman, 2016; Bertranou, 2015).

La coordinación entre distintos actores y su inscripción en estructuras de gestión es necesaria para la provisión más efectiva de bienes y servicios, y como forma de evitar yuxtaposiciones de políticas o vacíos (Repetto, 2005). En suma, el juego de la coordinación implica desde la celebración de encuentros entre los agentes involucrados y el intercambio de información básica, a la elaboración de presupuestos compartidos pasando por la producción cotidiana de decisiones (Cecchini et al., 2015). En atención a esta lista de exigencias, el diagnóstico de la calidad de las políticas públicas en la región resulta negativo y sombrío. En particular, en lo relativo a los problemas de la coordinación entre agencias, al plano de las relaciones interinstitucionales tanto horizontales como verticales que muestran un nivel básico.

Pero, además, la producción de nuevas políticas sociales supone un trabajo territorial profundo. Los problemas de la vida social, las familias, las comunidades y las personas se inscriben en espacios heterogéneos y por ello es clave que las políticas empiecen por reconocer esa complejidad territorial. Las intervenciones integrales deben alentar un alto grado de imbricación formal entre los actores que integran los espacios de mediación —las organizaciones, movimientos sociales y

referentes políticos de actuación local— con el objeto de reducir lo más posible la discrecionalidad en la gestión de los recursos públicos (Zurbrighen, 2011). A diferencia de las intervenciones focalizadas del período de reformas neoliberales —en el que el territorio fue considerado un área donde refractaban las políticas sociales— un nuevo enfoque del bienestar debe considerar al territorio como un espacio crítico, que se co-construye en la intervención y que tiene como principal atributo la complejidad (Soldano, 2019).

Teniendo en cuenta estas tres cuestiones (capacidades, coordinación, imbricación), lo siguiente es atender a la escala. Un nuevo enfoque del bienestar debe colocar a la escala como un aspecto positivo en la renovación de la planificación e implementación. Decimos reponer, porque si bien la cuestión de la territorialidad de la política pública en el orden capitalista tiene una larga historia, en la región no hemos tematizado lo suficiente como la “glocalización” puede ser un factor que coopere con mejorar la calidad de las políticas sociales (Brandao, 2010; Subirats, 2022).

El Estado social debe recuperar la escala de la proximidad, que no significa pensar localmente dinámicas globales ni que la ciudad sea un mero escenario en el que reposan ideas enlatadas generadas en el orden macro. Que sea la escala de la vida cotidiana de las personas y comunidades no la convierte en sencilla. En la vida cotidiana se procesan las dinámicas multiescalares que van de las lógicas macro del capital global (el mercado de trabajo, el valor del suelo), del nivel meso (las instituciones, las normas) y del micro, de la resolución concreta de la reproducción de la vida. Desde hace unos años, especialmente en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas en Barcelona, se ha dado esta suerte de giro municipalista que, sin romantizar ni extrapolar, puede enseñarnos algunas cosas. La política social local puede trabajar en el fortalecimiento de la autonomía e identidad de las personas al tiempo que en los vínculos de solidaridad. Para ello es clave la implementación

de servicios sociales universales, de calidad y próximos donde se recree cierta igualdad de condiciones y la ciudadanía pueda, a pesar de las restricciones, gozar de un tiempo propio para pensar sus proyectos vitales y de vida en común (Gomá, 2018).

En suma, se trata de rediscutir la unidad de intervención de la política social usualmente anclada en las relaciones laborales en las que se montan los individuos para poner a la vida en el centro de la intervención a partir de una mirada holística del bienestar.

## Conclusión

El giro hacia esta nueva concepción del bienestar no puede ser solo retórico, sino que requiere, claro está, de una profunda y urgente discusión sobre su financiamiento. No se trata de militar el derecho a la ciudad o a la soberanía alimentaria sin más, sino de hacer mejores políticas públicas. El pasado reciente ha puesto de manifiesto que con el desarrollo de instrumentos y dispositivos bienintencionados no es suficiente. Las transferencias monetarias de los programas nacionales que protegen al mundo no contributivo no solo son de poca monta, sino que reproducen la fragmentación del bienestar efectivamente producido y refuerzan la familiarización, feminización y comunitarización de las responsabilidades de los cuidados en el mundo popular.

Las transferencias monetarias brindadas desde el Estado nacional, en el caso argentino, fueron relativamente efectivas para atender la emergencia —como en tiempos de la pandemia por COVID 19— actuando con una lógica de “incrustación” o “enclave”. Pero no podemos esperar muchos más de éstas en tiempos en los que la recesión, inflación creciente y desempleo aceleran el empobrecimiento de la población y cristalizan las dinámicas más severas de exclusión. En efecto, cuando las analizamos a contraluz de las densidades

institucionales de los territorios en los que aterrizan, vemos que las políticas sociales nacionales desembarcaron y se acoplaron a las tramas de actores sociales y políticos territoriales sin propiciar articulaciones y mediaciones virtuosas para el desarrollo de capacidades estatales, especialmente en el plano de la coordinación y la producción de información en los estamentos gubernamentales provinciales y municipales.

En suma, la escala puede ser una oportunidad y la proximidad puede ser un activo, en el caso de estados atentos, capaces, amables, honestos, informados y flexibles a la actuación integral y situada. Las instituciones de la política social (en un sentido bien amplio y si así lo quieren quienes las gobiernan) pueden hacer —aún hoy— la diferencia, contribuyendo a producir la vida de las personas creando soportes cruciales, alentando la generación de subjetividades con expectativas y ciudadanías robustas.

## Bibliografía

- Acuña, C. y Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina, del análisis a la implementación*. Porrúa-Egap-Cerale.
- Andrenacci, L. (2012). From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century. *Journal of Development Studies*, 28 (1), 35-57.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas. En S. Álvarez Leguizamón (Comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (pp. 239-273). CLACSO-UNESCO.
- Arcidiácono, P. y Luci, F. (2024). Desguace del rostro social del Estado. Sin lugar para los débiles. *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/sin-lugar-para-los-debiles/>
- Arza, C., Castiglioni, R., Martínez Franzoni, J., Niedzwiecki, S., Pribble, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2024). *La economía política de la expansión segmentada. Política social latinoamericana en la primera década del siglo XXI*. Cambridge University Press.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3 (4), 37-59.
- Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2011). Las derechas argentinas en el siglo XX. Ensayo sobre su vínculo con la democracia. *Iberoamérica Global*, 4 (2), 17-48.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de cultura económica.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL.
- Cecchini, S., Filguiera, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Chiara, M., Di Virgilio, M., Moro, J., Ariovich, A. y Jiménez, C. (2010). *Accesibilidad a la atención de la salud en el Municipio de San Fernando*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cunill Grau, N. (2005, octubre) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. [Ponencia]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Danani, C. y Hintze, S. (Coords.). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Editorial UNGS.
- De Queiroz Ribeiro, L. C., Kolinski, M., Alves, F., y Lasmar, C. (Orgs.). (2010). *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Letra Capital Editora, Observatorio das Metropolis, IPPUR/UFRJ.
- Di Vigilio, M. M. (Directora). (2023). *Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre: Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales*. Ediciones UNL.
- Draibe, S. (1994). Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas. *Desarrollo Económico*, 34 (134), 181-196.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI.
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelín, E. (Eds.). (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. IDES.
- Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. CLACSO-CROP.
- Gamallo, G. (Coord.). (2022). *De Alfonsín a Macri: Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Eudeba.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Guedes, P. y Olivera, N. (2006). La democratización del consumo. *Braudel Papers*, (5).
- Gomá, R. (2018). Políticas sociales y territorio. Municipalismo y derecho a la ciudad. *Cuestión Urbana*, 2 (4), 19-36.
- Isuani, E. A. (2009). El Estado de Bienestar argentino. Un rígido bien durable. *Politikós: estudios políticos e internacionales*, (12), 35-72.

- Lomelí Vanegas, L. (2008). La pobreza en los orígenes del pensamiento económico. En R. Cordera Campos, P. Ramírez Kuri y A. Ziccardi (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (pp. 51-61). Siglo XXI.
- Lo Vuolo, M. y Barbeito, R., (1998). *La nueva oscuridad de la política social: Del Estado populista al neoconservador*. CIEPP.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. CLACSO.
- Minteguía, A. y Ramírez, R. (2008). ¿Queremos vivir juntos? La igualdad y la búsqueda de un lugar común. En R. Ramírez (Ed.), *Igualmente pobres, desigualmente ricos* (pp. 347-372). Ariel.
- Nun, J. (1989). *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Nueva Visión.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (pp. 39-100). INDES-Guatemala.
- Robles, C. (2013). La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro. En A. Ziccardi, C. Midaglia y V. Villarespe (Coords.), *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (pp. 33-64). CLACSO.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- Salvia, A., Pla, J. y Poy, S. (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia: radiografía del impacto del covid-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano*. Siglo XXI.
- Semán, P. (2024). *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo XXI.
- Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En A. Ziccardi (Comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (pp. 37-70). Siglo del Hombre Editores, CLACSO-PROP.
- Soldano, D. (2019). Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo. En *Integralidad, territorio y políticas sociales*

- urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia de Santa Fe* (pp. 101-110). Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.
- Soldano, D. (2024). Ni capital ni humano: alegato en favor de la política social. *Diario La vanguardia digital*. <https://lavan-guardiadigital.com.ar/index.php/2024/02/21/ni-capital-ni-humano-alegato-en-favor-de-la-politica-social/>
- Subirats, J. (2022). Replantear las políticas de bienestar. Dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad. *Nueva Sociedad*, (297). <https://nuso.org/articulo/replantear-politicas-bienestar/>
- Wilkis, A. (2023). *Una historia de cómo nos endeudamos: Créditos, cuotas, intereses y otros fantasmas de la experiencia argentina*. Siglo XXI.
- Ziccardi, A. (2001). Las ciudades y la cuestión social. En A. Ziccardi (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (pp. 85-126). CLACSO.
- Zuñiga, J. (2020). Capital humano: la gubernamentalidad del conservadurismo liberal. En F. Hinkelammert (Ed.), *Buscando una espiritualidad de la acción: El humanismo de la praxis* (pp. 177-228). Editorial Arlekin (con el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo).
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, DF)*, 24(66), 181-209.

## Segunda parte

### Género y resistencias

## CAPÍTULO 6

# The Maya of Morganton: Forty Years of Labor Migration from the Guatemalan Cuchumatanes to Small-Town North Carolina Inaugural Conference<sup>2</sup>

*Leon Fink*

In October 2024, the University of North Carolina Press published a revised and updated edition of my 2003 book, *The Maya of Morganton: Work and Community in the Nuevo New South*. I appreciate this opportunity from CALAS to review the major findings of my study as an example of transformaciones del mundo laboral en América Latina y el Caribe.

---

2 Nota del editor: Este es el texto de la conferencia inaugural de la Plataforma para el Diálogo CALAS "Crisis, transformaciones del mundo laboral y nuevo pacto social en América Latina y el Caribe", organizada por el Centro Regional Centroamérica y el Caribe, que se llevó a cabo en la Universidad de Costa Rica entre el 8 y el 10 de julio de 2024, en coordinación con el Centro de Investigaciones Históricas de América Central y coordinada por el Dr. Ronny J. Viales Hurtado, la M. Sc. Viviana Guerrero Chacón y el Dr. Mauricio Castro Méndez. En este capítulo se respeta el formato de ensayo.

As a specialist in labor history, I was first drawn to the Maya of Morganton in the mid-1990s when, while then teaching at UNC-Chapel Hill, I read about a series of strikes, led by new Guatemalan arrivals, that had broken out in the Case Farms poultry plant. Soon, I was on the trail of an indigenous people who formed part of a larger Latino (and especially Mexican) stream arriving in North Carolina and the larger Southeast region—an area of the country which in this same period was being transformed from least-immigrant to the fastest-growing immigrant population in the country. With the help of a few local contacts, I investigated the labor-management conflicts but also discovered a great deal more about the journeys and the hopes and dreams as well as the challenges these new migrants faced in defending their basic rights at work, securing a safe and sustaining place for their families, and rebuilding a larger sense of community.

In 1988 the town of Morganton, for over a century, a commercial gateway connecting the plantation south to western markets and whose industrial base had long concentrated on furniture and textiles, added a state-of-the-art chicken processing plant that desperately needed new workers to fill its 500-person ‘disassembly’ lines at the industry’s notoriously low wage rates.

Whereas chicken had once needed extended stewing (as in President Herbert Hoover’s 1928 campaign promise of “a chicken in every pot”), new processing techniques and new consumer tastes had practically revolutionized the so-called ‘broiler’ industry by the 1960s. The marketing of fast food chicken—spearheaded by the rise of KFC in the 1960s and McDonald’s intro of Chicken McNuggets in the 1980s, and by rising health concerns about red meat, created an explosive demand for chicken that continues to this day. Meanwhile, amidst the heyday of the Sunbelt ‘boom’, an earlier white working-class population had increasingly left the area for greener, better-educated opportunities, while a generally poorer black population as well also shied away from the particular travail

of a poultry plant. As a former Case Farms manager explained, “It was just poor working conditions. It’s not even the pay, to my understanding there’s not much difference between the pay in poultry and one of the furniture factories. Would you rather go into a place that’s clean and dry or wet and bloody and cool all day long?” - Former worker Katherine Harbison agreed, “There ain’t no best job in there. All of em’s bad. It’ll mess your hand...it’ll just mess your whole body up.”

**Figure 6.1**

*Case Farms*



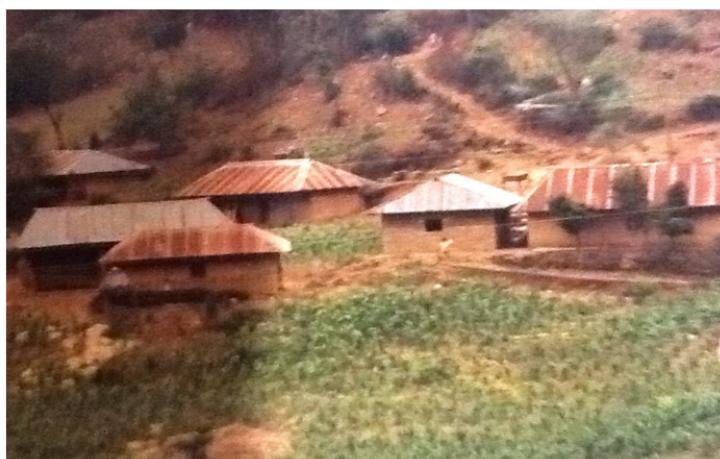
Source: photograph by the author.

As early as the spring of 1989, in response to a perceived labor shortage, Case Farms’ personnel manager heard about a golden opportunity. A Catholic relief agency in West Palm Beach, Florida was helping situate refugees from Guatemala’s bitter civil war. The highlands of western Guatemala had suffered mightily from the effects of a thirty-six year guerrilla war, the hemisphere’s longest, waged against the military dictatorship in power since the U.S. -inspired coup in 1954. By the time of signing of peace accords in December 1996, some 200,000 people (mostly campesinos) were dead and another one million

displaced, while some 600 indigenous communities were all but wiped off the map in government-sponsored attacks. Beyond the immediate casualties, tens of thousands, including both ex-combatants and those caught in the crossfire, sought escape abroad in the early, seeking refuge in Mexico, the U.S., Canada, and even Australia.

**Figure 6.2**

*Lajcholaj village in Guatemala*



Source: photograph by the author.

Unlike undocumented Mexicans, the escaping Guatemalans could get temporary work permits as part of a refugee application process (a window, to be sure, which did not last for long). The promise of steady work (as opposed to seasonal citrus harvests amidst tropical conditions utterly unlike those of the cooler mountain agricultural and coffee-growing areas which had occupied the Mayan migrants) immediately attracted a core of ready recruits. From that core, by chain migration, would soon emerge a population of several thousand Guatemalan families in the region spreading out from Morganton. Within management there was instant satisfaction with the experiment.

“They showed up every day,” remembers former manager Denny Hughes. “Of course somebody had to go get ‘em, but they showed up every day....They’re a little on the short side, you had to give ‘em a job they could reach [but] I think [we] were always satisfied with them.” Personnel manager Norman Beecher cited another virtue of the Guatemalan hires: “I got nothing against Hispanics...but Mexicans will go back home at Christmas-time. You’re going to lose them for six weeks. And in the poultry business, you can’t afford that. But Guatemalans can’t go back home, they’re here as political refugees. If they go back home, they get shot.”

Perhaps not surprisingly, the town of Morganton exhibited a mixed reaction to the new arrivals. Local newspaper editor Bill Poteat remembers a Saturday morning jog in the mid-1990s with a former resident who had not visited his home town in years. “It kind of snuck up on us,” notes local newspaper editor Bill Poteat about the Hispanic presence in Morganton. Poteat, editor of the Morganton News and Herald, 1980-1999, recalls a Saturday morning jog in 1996 with a former resident who was visiting home for the first time in ten years. “We crossed the park and of the 402 people in the park, 400 of them were Hispanics and two of them were us, then we came uptown and of the people on the streets, eighty to eighty-five percent of them were Hispanic, and he’s like, ‘hey, Bill, what’s goin’ on here, what’s this?’ and I said, ‘well, this is the way it is.” “It reminded me of the old analogy of ‘you drop a frog into a pot of boiling water and he’ll jump out, but if you slowly increase the temperature he won’t know the difference.” I guess he was like the frog who hadn’t been here and wondering what in the world is going on and I’m the frog who’s been here and it’s like, ‘hey, I guess it’s happened.’ To a visitor it’s kind of a shock.” Among those locals who interacted with the Guatemalan Maya were several who from early on perceived both the cultural and economic gulf that separated the new arrivals from their neighbors. Besides the poultry plant, the

single most important contact for the Maya was local Catholic Church and its priest, Father Ken Whittington.

Together with a local legal aid office, the Church also soon provided a meeting ground for workers who were experiencing growing tensions with their supervisors at the poultry plant. A local social worker and ESL teacher remembers getting a phone call from a plant manager at the chicken plant. “He says, ‘You know, I don’t understand the hygiene of these Guatemalan people. They urinate on the walls.’...Well, we came to find out that what had happened was that they couldn’t have breaks when they needed to go to the bathroom. They couldn’t hold it so they did their thing on the wall...I went in there [to the plant] a couple of times, and I was disgusted...I think folk like myself and other folks who are working with the Spanish-speaking population feel like they shouldn’t be treated that way; that it’s not fair and not right.”

Across the years 1993-1995, conflicts at the Case Farms plant produced two major walkouts around recurrent complaints of intolerable conditions. The first eruption occurred in May 1993 when approximately one hundred workers stood up in the cafeteria of the plant and refused to work unless a list of alleged abuses—including unpaid hours, the lack of bathroom breaks, poor working materials and unauthorized company deductions for safety equipment like smocks and gloves, as well as inadequate pay—was addressed. On this occasion, the plant managers summoned local police, and fifty-two workers were charged with trespassing. Of the arrested workers, all but a handful were Guatemalan. Following mediation by lawyers from the local Legal Services office and state labor officials, the workers agreed to go back to work and the company dropped all legal charges.

The second workplace confrontation came in May 1995. On Thursday, May 11, Guatemalan workers in the “live bird” (or initial processing) area stopped work when a request for a bathroom break was allegedly denied. After briefly huddling

together and refusing to resume their operations, they quickly designated three young male workers (later dubbed the “tres muchachos”) to approach site manager Ken Wilson with their grievances regarding an increasingly stressful line speed, continuing resentment at deductions for work gloves, chronically low pay, as well as arbitrary supervisory control of bathroom breaks. Instead of talking to the group of three, Wilson had them arrested for trespassing. After a weekend of uproar within the Guatemalan community, a plant-wide shutdown ensued—announced by a Monday morning rally of some three hundred Guatemalans outside the plant gates—lasting four days. Though the protesters agreed to return to work following threats to replace them en masse, their strike produced the first tangible responses to worker pressure from the company, including reinstatement of the three arrested workers, dismissal of one particularly obnoxious supervisor, and the promise of new microwaves and drinking fountains in the plant. More importantly for the long run, the workers’ revolt, in attracting the attention of the outside world, also brought them into more sustained contact with the forces of American trade unionism.

Barely two months following the strike, a majority of Case Farms workers, voting in a NLRB election, formally certified the Laborers’ International Union as their bargaining agent. Alas, the immigrant workers then learned that thanks to the rigors of U.S. labor law, their struggle had just begun. The company was now required to officially “recognize” the union, but nothing in the law compelled it to sign a “contract” guaranteeing any specific wages or working conditions. For that the union would still have to fight. And that it did across the next six years, including one extended “hunger” strike, multiple quickie strikes (“paros”), and continual appeals to the labor board and the courts. Across these years, the cause of the Case Farms and their LIUNA union reverberated not only across Guatemalan communities in the U.S. but back in Guatemala as well. Despite the determined efforts of the workers

and their union allies, however, the cost of maintaining a union office and staff (without the benefit of a contract and union dues) ultimately proved too great for the union to bear, and in 2002 they left town leaving only the skeleton organization of the Western North Carolina Workers' Center—an organization which continues to this day to try to carry on the struggle.

Among the most important findings of the history told in *Maya of Morganton*, was the connection we discovered between union-building efforts (a rare and even dangerous task in fiercely anti-union state) in Morganton and the deeper community-building capacity of the Maya themselves. Intriguingly, the action in both the 1993 and 1995 uprisings at Case Farms was largely led by workers from the same pueblo, the same small town of Aguacatán, an agricultural county seat. The municipio of Aguacatán is populated by two sometimes conflicting ethnic groups with slightly different Awakateco dialects—one who labeled themselves “puro Awakateco”, the other “Chalchiteko”. Among the strike leaders at Case Farms, in fact, a few families, crossing the Awakateco/Chalchiteco divide with extended kin stood out among the Awakateco workers. These leader figures had at once helped to recruit countrymen and women to Morganton and subsequently voiced collective grievances—often through friendly Mexican intermediaries who could speak better English than they. Indeed, months before the Case Farms workers turned to ‘outside’ help from LIUNA (the International Laborers’ Union), the Awakatecos had already formally organized themselves in a burial society, a *directiva* that collected community funds to send bodies of those kinsmen who died in Morganton back to Aguacatán for a proper burial. Community-building, in short, was occurring simultaneously, across a very long-distance border.

The 2003 edition *Maya of Morganton* ended on a suspended, ambivalent note. On the one hand, the new immigrant community had demonstrated remarkable capacity for self-organization and a resiliency after much adversity in both the Old World and the New. Yet, their efforts to form an enduring

collective organizational base at the workplace had come to naught—a victim not of their own lack of will but of determined opposition from their employer combined with a remarkably toothless industrial relations law, which, even after certifying the workers’ union representative, imposed no obligation on the parties to come to terms on a collective bargaining contract. Moreover, aside from the ‘right to organize’, lack of another key set of rights—in this case the rights of citizenship—was also taking a toll on the Maya of Morganton. With original work permits having long run out, the immigrant laboring population was increasingly cast —along with twelve to fifteen millions of other workers in the U.S.— into the shadows of undocumented status, ever vulnerable to arrest and deportation should they bring unwanted attention to themselves. On August 7, 2019, a half year before COVID worries overwhelmed official responses to the “migrant crisis,” ICE agents swooped down on seven Mississippi plants and detained nearly 700 workers. In a little-reported addendum to the Mississippi actions, ICE also reached into North Carolina and arrested five Case Farms workers who had long overstayed their visas, including José Samuel Solís Lopez, union and Aguacatán community activist. At the time, President Donald Trump stoked fears in a speech to a crowd in Fayetteville, North Carolina, about the “release of dangerous criminal aliens into your communities... The charges against these criminals include sexual assault, robbery, drug crimes, homicide. Murder!”

In 2022, checking back into Morganton after a nearly twenty-year break occasioned by my retirement from teaching, my move to Washington D.C., and then by sharply-curtailed travel during the Covid 19 pandemic, I discovered a new perspective on the place. A report from my daughter Anna (who had also contributed to research in the original project) alerted me to news about an expanded local cooperative initiative that drew me back to Morganton for the beginning of a series of interviews and visitations. Overall, neither the sting of organized labor’s defeat nor continued immigrant marginalization were the

dominant impressions from my renewed visits. Rather than discouragement and defeat, what I found most salient was a spirit of hope, confidence, and new possibilities. People were innovating on myriad paths to improve their lives in incremental ways. Among the disparate roots of this sense of renewal was an economic experiment conducted on radically different lines than the union campaign, albeit with some strong crossover of individuals and progressive political will. In addition, I encountered a far-flung church-based community—both Catholic and evangelical Protestant—determined to surround individual families with the succor of faith and helping services. Add to this, finally, the energetic, if more anarchic, trajectories of a new generation of Guatemalan-American youth. In short, in the absence of transformational, systemic change, the Maya of Morganton were not only persevering but advancing along an arc, however slow and often-interrupted, of social-economic progress.

**Figure 6.3**

*Old immigrant housing in Morganton*



Source: photograph by the author.

**Figure 6.4**

*New immigrant housing in Morganton*



Source: photograph by the author.

The presence of the new immigrants directly inspired the town's most innovative economic development project, defined today by Opportunity Threads and The Industrial Commons (TIC) a multilayered network of cooperative and worker-owned enterprises formally chartered in 2015.

**Figure 6.5**

*Realidades del Sur Mural*



The ideological roots of the TIC go back earlier to the days when Molly and her husband Francisco tried to derive something positive from the collapse of the Case Farms organizing campaign. Hemstreet began a trial run for a cut-and-sew operation —manufacturing T-shirts, sweatshirts, bags, sock monkeys, and other niche products on contract. She started with a few sewing machines in her own bedroom and then secured a starter grant from the Catholic Campaign for Human Development. With a pioneering group of Guatemalan counterparts in 2008, she established the worker-owned enterprise Opportunity Threads. OT soon moved into an abandoned factory, where, across mini booms and busts in the regional economy, it has sustained a workforce averaging fifty to seventy-five operatives at a time.

Although industrial cooperation remained a lonely exception within the twenty-first-century American capitalist marketplace, experimenters like those in Morganton found plenty of impressive examples when they looked abroad. Perhaps most inspiring were those in the Emilia-Romagna (Bologna) region of northern Italy and the Mondragon Corporation in the Basque region of Spain. In the former, some 4,000 cooperative businesses, employing 250,000 people, or nearly a quarter of the entire workforce, and contributing approximately 30 percent of the regional GDP.

From the beginning, Opportunity Threads dedicated itself to the cooperative principles of worker ownership and participatory decision-making, with an eye as well to the education and overall welfare of its overwhelmingly female, Guatemalan workforce in the design and production process. Cooperative members (roughly a third of all employees who have passed a two-year probationary period of employment and who have demonstrated a willingness to attend frequent meetings) are led by a committee of “leaders of production” —pointedly there are no “supervisors” at the cooperative— which sets production goals, has a voice in product innovation, and establishes wages,

benefits, and working conditions. Among the latter, automatic access to bathroom breaks and selective leave for school, medical, and childcare emergencies—which OT provides in a direct response to the collective experience at other factories—appear to be the most highly prized worker benefits. An estimated 40 percent of OT workers in 2023 had some prior experience at Case Farms and chose not to return. Besides health insurance, including vision and dental coverage, and retirement benefits, as of 2023 all workers at OT receive an annual profit share decided by the cooperative board. Moreover, in contrast to practices at the country's largest corporations, where the CEO-to-typical-worker pay ratio was estimated by the Economic Policy Institute as 399-to-1 in 2021, the OT is guided by the Mondragon model, in which the salary of the highest-paid employee is capped at six times that of lowest-paid employee. OT leaders also take particular pride in their COVID response: they were reportedly the first company in town to mandate Covid tests, the factory never closed, over 90 percent of the workforce were vaccinated, and people were told to stay home if they felt sick.

Dozens of Guatemalan immigrants testify to the tangible consequences of Morganton's experiment in worker involvement. Among them, Maricela Lopez Solis and her husband Walter Vicente, who met while working at Case Farms, were among the first members of the OT cooperative. Maricela, who came to Morganton from an aldea near Aguacatán, began work at Case Farms in 2003 at age sixteen. She arrived not long after the demise of the union and remembers that the workers' center provided her information about her rights, but she encountered no active worker organization within the plant.

Walter Vicente, a native of Totonicapán who had moved from California to Morganton and Case Farms in 1999 and recently appointed plant manager, speaks soberly of both the gains and challenges of the cooperative model. While workers can still take bathroom breaks whenever needed, a recent policy change requires a doctor's note for an absence on behalf of a worker

or her child in order “to allow for continuing production.” In addition, OT leaders quickly discovered that not all workers were “cut out” for the cooperative experience. “We used to tell new workers on the first day about cooperative principles, but then we noticed a falloff in attendance. Maybe they weren’t eager to join a new and strange method, so we don’t emphasize the whole vision anymore. . . . Some people see it just as a regular factory. They’re happy to come in and work responsibly for six or seven hours. We know everyone and their family and mostly where they live.” Vicente admits that the “worker-leaders” regularly deal with a range of complaints. “There are always some who do not want to go along and say ‘This is too much for me’ or ‘I can’t do this job’. In a regular company the supervisor gives the orders, here we sit down and talk it out.”

Outside the workplace, the spirit of OT and the Industrial Commons is perhaps best reflected in TOSS, an arts and after-school program started in 2015 by native Morgantonians Kathryn Ervin and her sister Kirksey Lowther, great-nieces of U.S. Senator Sam Ervin of Watergate fame, who then connected to The Industrial Commons in 2019. Since then, it has integrated a wide-ranging set of student arts projects and summer school programs into TIC’s larger plans for economic development. Perhaps the most dramatic impression the TOSS-TIC alliance has made on Morganton comes in the form of a giant *Realidades del Sur* mural affixed to the side of a grocery store and climbing gym [Figure 6.5: *Realidades del Sur* mural]. Painted by a regional Latina artist and sponsored by the North Carolina Museum of Art, the mural celebrates both cultural and environmental biodiversity through a striking image of a Guatemalan woman weaver whose hair is flowing into the Catawba River within a larger landscape featuring a monarch butterfly (which, like the immigrant workers, makes a long annual migratory journey). Less known to passersby on Avery Avenue is the backstory of Francisca Mendez Rodriguez, the weaver featured in the mural. In 2016

Doña Francisca, as she was known locally, joined three sons who had moved to North Carolina from Aguacatán in 1992. Widowed in her forties, she began to weave, sew, and sell corn husks for chuchitos (a traditional Guatemalan dish) to support the family. According to her son Frank, Francisca had lived a “rough, rough life,” including suffering physical abuse at the hands of an alcoholic husband, yet she enjoyed weaving so much, the family would sometimes wake to find her outside weaving in the front yard early in the morning.

A new generation of Guatemalan-American children bring special pride to the Morganton community. Whether in high school honors or the increasing number of college graduations, this small North Carolina town manages at once to accommodate individual paths of mobility, assimilation, and cultural reaffirmation.

The progress yet continuing uncertainty of the Maya of Morganton is perhaps best embodied in the story of Sharley Mendoza, the one Guatemalan who has assumed a full-time leadership role in the Industrial Commons. Ever since high school, according to her TIC colleagues, Sharley has shown the qualities of a natural leader. Like that of many other Guatemalan émigrés in Morganton, however, Sharley’s advance to personal and professional achievement has been an uphill struggle. The daughter of undocumented migrants from Aguacatán, she first became aware of the significance of her citizenship status when, in middle school, she started to fill out an application for a federally funded program to acquaint underserved youth with post-secondary school possibilities; the program included college tours and one-on-one consultations with mentors. “Then I got to the section asking for my ‘social’ [security number],” she recalls, “and I knew I couldn’t apply.” Her younger sister, born in the United States, was able to enter the program, but during school, nobody knew Sharley’s status. She remembers, “No one talked about it. I told no one, no teacher or counselor. I didn’t know if could trust them.” Still, she was doing well at

Freedom High School, was at the top of her class academically, and was active in clubs and sports. But she realized that “it wouldn’t do [her] any good.” “Post-secondary education,” she says, “wasn’t going to work for me.” By second year in h.s., her grades declined as she asked herself, “Why am I doing all this?” “Other than working in a restaurant as a server or going out in the fields,” she says, “there wasn’t an outcome I was happy with.” Poverty and precarity always hung heavy over her family. “You can get a \$250 ticket for no proper driver’s license, even \$500 with a lawyer [to get the citation dismissed].” She recalls a birthday trip to a pizzeria: “[It was] all my dad could afford, and he got a ticket on the way—that’s a setback.”

Sharley’s life changed for the better in 2012, her junior year, with the Obama-authorized DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) program. For Sharley, DACA was “life-changing” but hardly liberating. With a renewable two-year work permit, she could get a job, a social security card, and a driver’s license, but, even as one of five nonwhite students in her high school graduating class, she accepted that college was likely beyond her or her parents’ reach. Still, she says, “my attitude is that if someone’s going to give me a shot, I’m going to make the most of it.” She first got a position as unit secretary at a local hospital and was soon promoted to patient advocate. Then, once she learned that she could access in-state tuition with TIC sponsorship, she earned a degree in accounting from Western Piedmont Community College.

Not surprisingly, Sharley has mixed feelings about the future. “I’m very privileged and I know that, working here [at TIC].” But she worries constantly whether the DACA program will be renewed, limited, or canceled altogether. Her little sister admonishes her that fighting for DACA “has become [her] personality.” But, she says, “if I want to buy a house, I have to ask the agent if he has had experience with DACA [recipients].... Others say ‘Get over it’ but it’s not easy. What if DACA goes away? It’s always on my mind.” Many members of her dad’s family are still in Aguacatán, and she

would love to visit. “Here, it’s just the six of us. I’ve never met our grandparents. I saw my father’s parents’ funerals only on Facebook. I can apply for a visa, [with] seven hundred dollars in fees, but [I’d] still be dependent on the border agent to get back in. I have built my life here, my livelihood, and I’m afraid to risk it.” Sharley is already planning what to do if DACA is ended. “I keep asking [myself] ‘Why are we here? Half the people don’t even want us, so why don’t we go back?’”

Aside from developments in Washington, D.C., and statehouses around the country, events in Guatemala itself are also likely to have an impact on the future of Guatemalan Americans like Sharley Mendoza. As authoritarian rule nurtured by corruption, drug gangs, and rampant street crime has replaced out-and-out military dictatorship in Guatemalan national politics since the 1996 peace agreement between the government and revolutionaries, prospects for raising a family in peace and dignity have remained grim for decades. Yet a combination of internal upheaval and international pressure holds the promise of new beginnings. In August 2023, anticorruption crusader Bernardo Arévalo (son of Juan Arévalo, a university professor who was elected president of Guatemala in 1944, at the beginning of a ten-year “Guatemalan spring” that was interrupted by a CIA-backed coup in 1954) beat the odds and triumphed over the regime’s candidate in national presidential election. Should his promised peaceful revolution be allowed to proceed, much could change, not only within the country but in bilateral, Washington-Guatemala City relations. One result could be an opening for greater connections, and mutual influence, between Guatemala and its U.S.-centered diaspora, estimated by the Guatemalan consulate at 3.5 million people.

No matter how events break in Central America, the presence of Guatemalan émigrés has likely made an indelible impression on at least one western North Carolina town. Morganton’s social and economic future will owe much to the struggles of those who first came to work in its chicken factories.

## CAPÍTULO 7

¿Nuevas formas de generización del mundo laboral? La idoneidad de las políticas públicas costarricenses en torno al cuidado.

*Viviana Guerrero-Chacón*

### **Introducción:**

#### **Delineando los puntos de partida**

Las expresiones de la desigualdad de género son complejas y se manifiestan de múltiples maneras, algunas veces de formas sutiles otras veces agresivas, pero siempre provocando lesiones físicas, psicológicas, patrimoniales o sociales contra las mujeres, por ello es que su estudio es una necesidad imperiosa para la Academia, pero su erradicación debe ser un compromiso de primer orden para los individuos, pero fundamentalmente para los Estados.

Tal y como se indica en el Artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena: “los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos

humanos y las libertades fundamentales” (ONU, 1993), así como también el Estado está en la obligación de responder con políticas públicas antes los hechos de discriminación y violencia contra las mujeres, tal y como lo exige el Artículo 2, incisos b y c, los cuales indican que el Estado debe:

Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; [y] Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación. (ONU, 1993)

Aunado a ello existen diversas normativas generales de Derechos Humanos tanto en el orden internacional como en el americano, así como normativas específicas sobre los Derechos Humanos de las Mujeres, y regulaciones específicas sobre el trabajo. A su vez Costa Rica, posee una amplia gama de jurisdicción y políticas públicas que pretenden erradicar toda forma de discriminación contra las mujeres en el mundo del trabajo, elementos amparados en la Constitución Política, en el Código de Trabajo, en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, en la Ley de contabilización del aporte del trabajo doméstico no remunerado en Costa Rica, políticas institucionales de salud, de trabajo, entre muchas otras.

Siendo así podría pensarse que Costa Rica es un país en el cual las brechas de género en el ámbito laboral son bajas y tendientes a la supresión, pero lo cierto es que:

En las últimas décadas, la igualdad de género en Costa Rica ha avanzado en múltiples dimensiones. Sin embargo, al igual que en otros lugares de la región y el mundo, hombres y mujeres no comparten por igual el trabajo remunerado y no remunerado, lo que tiene consecuencias negativas para los principales resultados económicos de las mujeres. (OECD, 2024, p. 8)

Datos recientes comprueban que solamente el 47% de las mujeres en edad productiva se encuentran laborando, mientras que el dato para los hombres es del 73%, esto se agrava en el caso de mujeres jóvenes, con baja escolaridad, provenientes de condiciones socioeconómicas empobrecidas o si habitan una zona fuera del Valle Central, por ejemplo:

En los ocho territorios donde reside el grueso de la población indígena costarricense, la tasa media de empleo de las mujeres (17%) es llamativamente inferior a la de los hombres (56%), además de ser inferior a la tasa de empleo de las mujeres rurales en general. Sólo el 13% de las jóvenes indígenas tienen un título de enseñanza secundaria. (OECD, 2024, p. 10)

Otro elemento que agrava la condición laboral de las mujeres es si éstas son madres o tienen labores de cuidado asignadas, lo cual implica que no sólo son excluidas de mejores oportunidades laborales, puesto que su principal fuente laboral es informal (OECD, 2024) sino que además poseen un doble (trabajo remunerado y cuidado) o triple (trabajo remunerado, cuidado y trabajo doméstico) jornada laboral, precarizando su vida y sus ingresos.

Siendo que uno de principales entes responsables de paliar esta situación es el Estado, es necesario entonces reflexionar sobre los contenidos de sus acciones, en específico su formulación de políticas públicas en torno al cuidado que permitan modificar ese estado de cosas, bajo la pregunta de si su contenido efectivamente permite caminar hacia una sociedad más equitativa en términos de la repartición de las responsabilidades del cuidado, así como del acceso a mejores oportunidades de trabajo para las mujeres. Por ello el sentido general de este capítulo es el análisis de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031 a la luz del Institucionalismo Feminista.

## La necesidad de un aparato teórico que complejice la relación género-trabajo-cuido

Históricamente ha habido un esfuerzo por vincular analítica, empírica y propositivamente la relación de las estructuras de género con el trabajo, en esos esfuerzos se pretende no sólo ofrecer una comprensión interseccional de cómo se manifiestan las desigualdades de género en el mundo laboral, sino también las implicaciones individuales y sociales de la exclusión de las mujeres en él, esos por mencionar algunos de los múltiples tópicos que se desarrollan en esa vinculación.

Pero las últimas décadas, han traído un marco comprensivo distinto dentro del feminismo cuya esencia tiene que ver con el análisis del papel de las instituciones en todo ello, me refiero al Institucionalismo Feminista (IF), una propuesta teórica principalmente ligada a la ciencia política que pone su atención en las instituciones y no tanto en los individuos, un giro que no sólo es metodológico y epistemológico sino también político (De la Fuente, 2013).

Se entiende entonces al IF como:

un campo emergente y muy diverso en sus objetos de interés y metodologías, que se caracteriza por: (1) expandir la definición de política para incluir no sólo los procesos formales vinculados al gobierno y las elecciones, sino también acciones informales que se producen en los movimientos sociales y las relaciones interpersonales; (2) incorporar el género como un concepto relacional y una categoría analítica, y (3) generar conocimiento que pueda ser usado para el cambio político. (De la Fuente, 2013, p. 244)

En ese sentido, no debe confundirse el Institucionalismo Feminista con el Feminismo Institucional, este segundo más bien tiene que ver con los mecanismos que utilizan las mujeres y sus organizaciones para conseguir sus objetivos y demandas frente al Estado. En otras palabras, el Feminismo Institucional

analiza “el establecimiento y funcionamiento de las agencias de políticas de las mujeres para identificar cuales son los principales elementos que influyen en la defensa de los intereses feministas por parte del Estado” (Segura, 2021, p. 54).

El IF más bien ofrece una mirada crítica que permite entender lo anteriormente descrito, esta mirada parte del hecho de que hacer análisis político sin incorporar el enfoque de género reproduce e “invisibiliza las desigualdades ente hombres y mujeres, y evidencia que los conceptos no son neutrales en el proceso de construcción del conocimiento científico” (Monika y Cruz, 2021, p. 32). Por eso, esta forma de feminismo pretende superar la ceguera de género que generalmente se manifiesta en el análisis político a través no sólo de la incorporación de los indicadores de género sino también centrando el análisis en el rol que cumplen las instituciones en la perpetuación de las desigualdades.

El análisis crítico de las instituciones ha estado siempre presente en el pensamiento feminista, pero se considera que uno de los trabajos pioneros del enfoque IF fue *From Sex Roles to Gendered Institutions* de Joan Acker (1992), a partir de ahí se define el término instituciones generizadas para dar cuenta de que “el género está presente en los procesos, las prácticas, imágenes, ideologías, y en la distribución del poder en varios sectores de la vida social” (Acker, 1992, p. 567) y que por ende, asumir la neutralidad de género de las instituciones es de facto androcentrismo (Clavero y Galligan, s.f.).

Para Acker (1992), hacer análisis de las instituciones generizadas implica al menos tres niveles: primero, comprender la segregación del trabajo que se produce en las instituciones; segundo, las esferas en las que se reproducen las normas de género; y tercero, las identidades individuales producidas por las instituciones (Clavero y Galligan, s.f.).

Posterior al texto de Acker, el pensamiento feminista continuó desarrollando el enfoque de las instituciones generizadas a través de la incorporación de los aportes del

neoinstitucionalismo con el objetivo de “mejorar el marco de referencia analítico para la comprensión institucional de la continuidad y cambios en relación con la equidad de género” (Clavero y Galligan, s.f., p. 7).

Con el IF se “pone atención en las instituciones formales, pero también en las informales (por ello son neo-institucionalistas), cuya interacción con las instituciones formales permite estudiar los procesos políticos en un aspecto más amplio e identificar las continuidades y los cambios en su operación y resultados (Adams y Smrek, 2018; Mackay, Kenny y Chappell, 2010: 581), e incorpora la preocupación sobre cómo las instituciones aparentemente neutrales (tanto formales como informales) están basadas en normas y valores ocultos (y reproducen sesgos), que privilegian a ciertos grupos sobre otros (normalmente a los varones sobre las mujeres) (Kenny, 2007: 95)” (Monika y Cruz, 2021, p. 43). Por eso, el interés fundamental es superar la noción de que el análisis de género debe concentrarse en la participación de las mujeres en las instituciones para pasar al análisis del género de las instituciones (Kenny, 2007).

Hacerlo implica entonces poner énfasis tanto en las normas codificadas formalmente como en las prácticas y convenciones instituidas implícitamente dentro de las instituciones generizadas, estas normas se estudian en tres sentidos: “hay reglas identificables sobre género; las reglas tienen efectos de género; y los actores que trabajan con reglas tienen género” (Waylen, 2017, p. 8). Estudiar de esa manera a las instituciones permite comprender los efectos generizados de las mismas, es decir que el IF propone no sólo entender la generización interna de las instituciones mismas sino también los efectos sociales que produce su generización, “las instituciones generizadas son cruciales para el entendimiento de las inequidades de poder en la vida política y pública” (Traducción propia de: Mackay, 2011, p. 182), es en ese sentido que apunta el desarrollo

de este capítulo, a saber, comprender si la potencia de la política del cuidado en Costa Rica es emancipadora o reproductora de inequidades de género.

Por eso, para el IF:

decir que las instituciones están generizadas significa que las construcciones de masculinidad y feminidad están entrelazadas en la vida diaria [y que las instituciones] reflejan y refuerzan las relaciones de poder de género, vistas no sólo como “institucionales” sino también como “institucionalizadas”. (Traducción propia de: Clavero y Galligan, s.f., p. 10)

Evidentemente, el trastoque del IF es un llamado de atención a las disciplinas sociales, para hacer ese giro “de la ‘medición’ del género como una variable discreta y dicotómica para entender el género como un marco de referencia complejo. En esa visión el género no es algo que la gente tiene, es algo que ellos son” (Traducción propia de: Kenny, 2007, p. 93). Con ello, comprendemos a las instituciones como parte de las estructuras patriarcales donde se producen y reproducen las relaciones de poder de género que están presentes en todos los ámbitos de la sociedad. Hasta aquí el IF se presenta como una teoría sólida y útil para el análisis político, cabe entonces preguntarse cuál es su relación empírica con la formulación de políticas públicas.

## La tensión entre el deber ser y el ser de las políticas públicas de cuidado en Costa Rica

Se entiende aquí políticas públicas como la toma de decisión y las acciones del Estado en torno a una agenda pública que es definida por medio de los intereses públicos (Díaz, s.f.), este accionar del Estado típico de sociedades democráticas, implica un proceso dialéctico en el cual no sólo están en juego los intereses de los gobernantes sino también actores

de la sociedad civil, fundamentalmente aquellos que se verán afectados para bien o mal, por esa decisión política (Díaz, s.f.).

La política pública se trata entonces de una conjugación de intereses plurales que se consensúan para resolver aquellos asuntos que en la agenda pública han sido denominados como problemas, con una participación amplia, democrática y siempre con la indagación y control ciudadano (Arellano y Blanco, 2013).

Entonces, las demandas de la ciudadanía que logran convertirse en problemas públicos e instalarse en la agenda pública, deben tener una respuesta del Estado, la cual luego de un proceso de deliberación abierta, reciben una solución mediante la toma de decisión del aparato gubernamental, que normalmente puede transmitirse a través de un instrumento de política, como un Plan Nacional, un Decreto, una Ley, entre otras.

La descomposición en partes de este proceso o el análisis por fases (Bellavance, 1989), permite ver el proceso desde sus orígenes hasta su resultado final: la emergencia de la política, la formulación, la adopción, la implantación y la gestión (Bellavance, 1989, p. 11) que puede incluir una evaluación o seguimiento de lo esperado en contraste con lo logrado.

Teniendo en consideración esas precisiones teóricas, el tema de la inequidad en el cuidado se ha convertido en un problema de Estado debido a la insistencia y reclamo de la ciudadanía, principalmente de las organizaciones de mujeres, lo cual ha logrado colocar el tema en la agenda pública y, por ende, en algunos países exigir de los gobiernos una toma de decisión que se comprometa con la erradicación de esta práctica violenta.

En Costa Rica, el Estado históricamente ha promovido políticas de cuidado que atiendan esos temas de la agenda, políticas como la Modalidad de hospital de día y visita domiciliar de la Caja Costarricense del Seguro Social, la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, la Política Nacional de Discapacidad, la Política Nacional de Salud Mental, entre otras.

Pero fue hasta el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019- 2022 que se promovió consolidar todo el sistema de política de cuidado en una sola propuesta llamada Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia (IMAS, 2021), este documento se orienta en torno al binomio conceptual de dependencia-cuidado.

El texto se propone como meta general pasar de un modelo de cuidado basado ya bien en la atención privada (en el cual hay un acceso al cuidado únicamente por parte de quienes pueden pagarlo) o una atención autogestionada del hogar (en la que el cuidado recae en las mujeres de manera no remunerada) hacia un sistema de cuidados que se sustenta en: el enfoque de corresponsabilidad, el enfoque de derechos y equidad de género, en políticas públicas de apoyo a la provisión de servicios y en alianzas público privadas (IMAS, 2021).

La Política tiene por objetivo “ordenar el curso de la acción del Estado costarricense y sus prioridades para atender mediante un sistema nacional de cuidados, todos aquellos requerimientos que tengan las personas dependientes, sus familias y sus comunidades que les cuidan y apoyan” (IMAS, 2021, p. 15), nótese la no mención al rol de las mujeres, sus derechos y la relación con el ámbito laboral en este punto.

Por el contrario, el documento asegura que “Esta política pública está dirigida a personas dependientes. Estadísticamente estos servicios son utilizados en una proporción mayor por personas adultas mayores pues son quienes tienen mayor prevalencia de dificultades para realizar actividades de la vida diaria de manera autónoma” (IMAS, 2021, p. 17), es destacable de esta cita la centralidad de las personas dependientes como sujetos receptores de la política pero además que dentro del conjunto de esas personas, se destaca a las personas adultas mayores como el segmento prioritario, poniendo entonces la tendencia

demográfica al envejecimiento poblacional como principal asunto de agenda política a atender:

Por tales motivos, esta política pública se enmarca en el área de las políticas de dependencia y salud y tiene por objeto integrar, ampliar y coordinar la nueva oferta de servicios brindada a las personas dependientes por instituciones públicas y privadas prestatarias de servicios de atención a población vulnerable en Costa Rica. (IMAS, 2021, p. 94)

Es interesante señalar que a pesar de que la política determina el enfoque de derechos y equidad de género como pilares centrales de la conformación, son discursivamente recurrentes las alusiones a las familias como principales responsables del cuidado. Por ejemplo, dice la Política:

Las necesidades de apoyo a los cuidados y atención asociados a la dependencia están creciendo, a la vez que las familias están cada vez en menor capacidad para satisfacerlas. Estos servicios son escasos en el mercado y su costo es elevado tanto para las personas que necesitan cuidados como para los familiares que los cuidan. La mayoría de los cuidados de hoy en día son proporcionados por familiares y amigos, a menudo en detrimento de su salud y seguridad financiera. (IMAS, 2021, p. 97)

O “La oferta de servicios coordinados y articulados del sistema no reemplazarían totalmente los cuidados y apoyos familiares, pero podría dar a las personas cuidadoras de la familia más flexibilidad para manejar el cuidado y las demás responsabilidades” (IMAS, 2021, p. 98). Esto podría parecer un asunto menor, pero lo cierto es que hablar en términos de personas cuidadoras de la familia no sólo no responde a lo que cuantitativamente sucede en el país, sino que invisibiliza el rol de cuidado que cargan las mujeres, así como las repercusiones en sus vidas, sus derechos y su acceso al trabajo remunerado.

La Política se propone para la consecución de sus objetivos cumplir con los siguientes ejes estratégicos (IMAS, 2021, p. 104):

1. Gobernanza del Sistema de Cuidados de larga duración y atención a la dependencia.
2. Inteligencia de datos para la articulación y ajuste del Sistema de Cuidados de larga duración y atención a la dependencia.
3. Fortalecimiento de la oferta de servicios y prestaciones para la atención a la dependencia.
4. Contribuir a la generación de condiciones para el cierre de brechas de género, especialmente de las mujeres.
5. Sistema de aseguramiento de la calidad del Sistema de Cuidados de Larga Duración y Atención a la Dependencia.

El texto asegura que “esta política propone la reorganización de los cuidados y apoyos, de manera que las acciones y responsabilidades de las instituciones públicas, el mercado, las familias y las comunidades, sean paulatinamente compartidas” (IMAS, 2021, p. 107). Nótese que, a pesar de tal enunciación de principios, de los 5 ejes solamente uno tiene que ver con las personas cuidadoras (en este caso mujeres), por tanto, no se puede ver con claridad cómo construir tal transformación en el desbalance existente si no hay políticas dirigidas hacia esos otros actores, pero además sólo uno de ellos trata específicamente sobre las mujeres.

En otras palabras, palear la brecha de género implicaría dos cosas: primero, la transversalidad del enfoque de género a lo largo y ancho de la Política y no solo en uno de sus ejes, y segundo, además de tener efectivamente un punto tendiente a la mayor y mejor incorporación de las mujeres al mundo laboral, debería existir un eje destinado a construir el camino en la justa repartición de las tareas de cuidado en todos esos otros actores sociales además de las mujeres.

Lo cierto es que la Política en su cuarta dimensión sólo se propone “que el Estado disponga de servicios de apoyo al cuidado en el domicilio y al mismo tiempo contribuyan a la generación de condiciones para la empleabilidad de las mujeres que necesiten y quieran trabajar de forma remunerada” (IMAS, 2021, p. 119), es decir, no se mencionan elementos relacionados a la corresponsabilidad. Siendo así parece prácticamente imposible cumplir con la aspiración que párrafos después la misma Política se fija: “Reducción de la brecha en cuanto a la distribución de las tareas del cuidado de las personas dependientes al interior de los hogares, con una participación más equitativa que permite a más mujeres insertarse en el mercado laboral” (IMAS, 2021, p. 120).

Eso explicaría, como se dijo previamente, que Costa Rica:

se encuentra lejos de reducir la doble y triple jornada de las mujeres (asociada a la sobrecarga por realizar los trabajos de cuidados y los trabajos productivos), generar ingresos dignos (principalmente para las emprendedoras y trabajadoras no formales) y de facilitar posibilidades de acceso a financiamiento justo con un enfoque centrado en las mujeres. (Guzmán, 2022, p. 3)

Ha sido datado incansablemente como el principal problema del cuidado tiene que ver con las estructuras patriarcales con que es comprendido y ejecutado.

Dos puntos son esenciales en esta discusión, el primero tiene que ver con que la forma en la que el Estado estructura sus políticas públicas de cuidado direccionando la atención a la atención de las personas cuidadas y no la orienta hacia las personas cuidadoras, particularmente las mujeres, haciendo que la centralidad del proceso no la tengan las mujeres a pesar de sostener mayoritariamente el cuidado tanto de personas menores de edad, personas con discapacidad y personas adultas mayores. El segundo punto tiene que ver con una tendencia sostenida de encaminar las políticas de cuidado a visiones

asistencialistas del mismo, en el cual la preponderancia de los servicios de cuidado proporcionados por el Estado o de ayudas económicas “lejos de reducir el empobrecimiento femenino, han generado estructuras de dependencia que desalientan la autogestión y sostienen la pobreza” (Guzmán, 2022, p. 3).

Si bien la política discursivamente sostiene un modelo tendiente al reconocimiento de los Derechos Humanos de las mujeres, lo cierto es que la ideología implícita en su propuesta reproduce el status quo general, en el cual:

Las mujeres en Costa Rica son vistas como objetos de reproducción, ya que su productividad para el sistema está asociada netamente a su capacidad de gestación y cuidado. Por tanto, las mujeres que reciben apoyos socioeconómicos son aquellas que logran demostrar sus capacidades para el cuidado. Mientras que las mujeres que no tienen funciones sociales asociadas al cuidado de otras personas pierden su valor productivo, y, por tanto, no son sujetas de los apoyos socioeconómicos públicos, pero tampoco clientes deseadas en la banca ni pública ni privada. (Guzmán, 2022, p. 3)

Veamos a continuación cómo se explica esto a la luz del IF.

### **¿Persistencia o transformación de estructuras sexistas en las políticas de cuidado en Costa Rica?**

Como vimos, la literatura sobre la importancia del abordaje del cuidado para la erradicación de las inequidades de género, sobre IF y sobre el estudio de las instituciones generizadas existe desde varias décadas, también existen distintas políticas públicas que promueven no sólo la incorporación de mujeres en la empleabilidad sino también la justa repartición de las responsabilidades del cuidado entre las personas integrantes de una familia, otras personas cuidadoras, la comunidad,

las instituciones y el Estado. Pero pese a eso “casos de implementación fallida abundan, donde no se alcanzan los objetivos y se mantiene el statu quo” (Traducción propia de: Clavero y Galligan, s.f., p. 12) y se presenta una oposición generalmente indirecta a la transformación, a ese fenómeno se le ha llamado la resistencia institucional al cambio.

Esa resistencia a realizar transformaciones sustantivas ha sido ampliamente estudiada por el IF mismo, corroborando que tal resistencia funciona como un principio organizador de la institucionalidad que reproduce estereotipos de género y produce efectos generizados como la reproducción de esquemas hegemónicos de género (Clavero y Galligan, s.f.).

El aporte sustancial del IF es evidenciar que las instituciones y sus productos no son neutrales frente al género, sino que reproducen los esquemas de género presentes en la sociedad, y que para transformarlos no basta con el activismo político sino también institucional que derive de ir más allá de la confección de políticas públicas que en el papel resulten estimulantes pero que no tengan efectos plausibles en la realidad.

Esta visión del IF permite entender las instituciones como parte de las estructuras de género que permean la sociedad, en este caso de la Política Nacional de Cuidados 2021-2031, no figuran como entes neutrales frente a esa estructura sino que al contrario reiteran y performan procesos de género que impactan a la sociedad, “el estudio de las instituciones generizadas son discusiones de “las instituciones generizando” donde se enfatiza el rol crucial que juegan las instituciones en producir y reproducir género” (Traducción propia de: Montoya, 2016, p. 371).

Es evidente que tanto el Estado como la política no presentan esquemas de género abiertamente estereotípicos, abiertamente patriarcales o deliberadamente excluyentes, pero como asegura el IF los silencios, las omisiones y las prácticas informales también son productoras de género, en este caso lo que la política no tiene, pero en su no tener está

produciendo, reproduciendo y participando de relaciones de poder generizadas (Kenny, 2007).

En este enfoque el género es un proceso, no una característica de las personas, aunque, por supuesto, la asignación de las personas en categorías de género es un aspecto central del proceso. El género no existe en un set de relaciones que son distintas de otras relaciones, como la clase o la raza, pero es una parte de los procesos que también constituyen la clase o la raza, como otras líneas de demarcación y dominación. (Acker, 1992, p. 567)

Por tanto, el IF nos permite una doble mirada: analizar la presencia del género en los productos como la política, pero al mismo tiempo analizar al Estado como institución generizada.

Como indica Acker (1992) el análisis de instituciones generizadas nos permite trascender de la mera determinación del género como característica para trascender al análisis de las instituciones como maneras de concretar las relaciones de poder de género. En ese sentido, aunque no se podría asegurar que la política es una producción institucional sexista, el contenido del texto refleja que sus prácticas informales al estar concentradas en la atención específica de las mujeres y al otorgar un rol secundario a los hombres cuidadores, a las comunidades y a los patronos, reproducen y generizan el cuidado, perpetuando así los privilegios de género masculinos.

Hasta aquí, se ha evidenciado que los contenidos de la política están generizados, es decir que no son neutrales frente al género, que poseen normas implícitas de género que determinan la forma de producción de los resultados y que en cierto sentido reproducen esquemas de género que perpetúan nociones tradicionales de cuidado. Pero ¿por qué es importante visibilizar el tema?

Dos motivos subyacen. El primero de ellos tiene que ver con que es necesario superar las nociones dicotómicas de la diferencia sexual con que se confeccionan las políticas

(políticas para hombres y políticas para mujeres) para pasar a una comprensión que complejice la explicación de cómo los hombres y las mujeres se localizan de formas distintas en las políticas públicas y se muestre la diferenciación de sus actos, sus significantes y su performance político (Lovenduski, 1998), todo lo cual implicaría dejar de trabajar con los agentes políticos como si se trataran de un sujeto político homogéneo:

las distancias entre el comportamiento de las mujeres y los hombres se enmascaran al centrarse en el sexo (una medida dicotómica) en lugar del género (una medida continua) (Swers, 2002), porque las mujeres y los hombres se agrupan no sobre la base de su identidad de género sino con miembros de su mismo sexo, incluso si ellos son actitudinal y conductualmente distintos de ellos. (Traducción propia de: Childs y Krook 2006, p. 24)

El segundo motivo que hace necesario visibilizar la generalización de las políticas públicas de cuidado tiene que ver con los efectos que ellas producen. Las instituciones pueden moldear las actitudes y comportamientos ciudadanos en torno al cuidado, pero no lo hacen de la misma manera con todos los grupos sociales (Kittilson y Schwindt-Bayer, 2012). La falta de compromiso político de los Estados y sus gobernantes con la equidad en el acceso al trabajo y la correcta distribución de las responsabilidades de cuidado debe hacerse explícita, ya que las repercusiones afectan de manera central a las mujeres, a las personas cuidadas y en general a la sociedad.

Un Estado comprometido con sus obligaciones en materia de Derechos Humanos de las mujeres debe impulsar una noción de cuidado que supere la idea de que las mujeres son los únicos sujetos centrales de la atención del cuidado debido a su comprensión como meros vehículos reproductivos, centrándose más bien por un lado, en reconocer a las mujeres como sujetos morales y políticos que gozan de derechos, y por el otro en la necesidad imperiosa de distribuir el cuidado

de manera justa con los hombres pero también con otros actores sociales responsables como la comunidad, el Estado y el mundo laboral.

Esto evidencia una gran necesidad de trabajar no sólo en hacer políticas, sino evaluando sus contenidos y sus criterios ideológicos. No es pues un problema de formulación (Bellavance, 1989) de la política sino de la comprensión del problema. Si el problema y su generización no están claros, es difícil que los instrumentos de política sean determinantes en la erradicación de las inequidades en la distribución del cuidado.

Si bien la tarea es monumental, no todo está perdido, el ejercicio ciudadano, persistente y transformador de mujeres en tanto individuos, pero también de organizaciones y colectivos, ha permitido nombrar y estudiar el problema, permitir pensamiento académico y movimiento de parte de algunas figuras políticas, permitiendo la creación de mecanismos de exigencia pública (como la denuncia mediática).

## ¿Conclusiones?

### Hacia un esbozo analítico para la construcción de políticas públicas generizadas de cuidado

Como bien apunta Joan Scott en su tradicional texto *El Género: una categoría útil para el análisis histórico*, el concepto de género estuvo marcado por distintos momentos que se configuran como lo gramatical (lo masculino y femenino en la lengua), como característica individual o como lo relacional. En esta última configuración se trata de:

designar las relaciones sociales entre sexos. Su uso explícito rechaza las explicaciones biológicas [...] En lugar de ello, género pasa a ser una forma de denotar las “construcciones culturales”, la creación totalmente social de ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres. (Scott, 1996, p. 5-6)

Añade Scott que el género además de ser un elemento esencial del entramado social es también un campo de articulación del poder ya que no sólo organiza las relaciones humanas, sino que carga de contenido y significación tales relaciones:

Estas interpretaciones se basan en la idea de que los lenguajes conceptuales emplean la diferenciación para establecer significados y que la diferencia sexual es una forma primaria de diferenciación significativa. Por tanto el género facilita un modo de decodificar el significado y de comprender las complejas conexiones entre varias formas de interacción humana. (Scott, 1996, p. 27)

Podría parecer que estas tres configuraciones mínimas tienen diferencias sutiles, pero en realidad la tercera de ellas corresponde un parteaguas no sólo de la forma de comprender el género sino también de estudiarlo. El parteaguas tiene que ver con el nivel de complejidad que definiciones como la de Scott otorgan al género, pasando un estudio quizá concentrado en lo descriptivo a un estudio explicativo tanto de la relacionalidad como del poder.

Como se dijo previamente, Celeste Montoya (2016) en su texto *Institutions*, parte de la categoría analítica de Scott (aunque no sólo) sobre el género y la aplica particularmente a las instituciones, esta aplicación implica comprender que las instituciones no son sólo aquellas formalmente constituidas, sino que también debe analizarse desde el feminismo las instituciones informales que estructuran el comportamiento.

Para Montoya (2016), el análisis estructural es de fundamental importancia ya que:

como convenciones creadas por los humanos, las estructuras son susceptibles al cambio; pero, una vez que se arraigan, ellas ganan una potente influencia en el imaginario popular. Una vez que se “naturalizan”, ganan una impresionante estabilidad que las hace sumamente difíciles de transformar. (Traducción propia de Montoya, 2016, p. 369)

Lograr esa transformación (por más dificultosa que sea) requiere de una comprensión de la complejidad con que se estructura el género, parece necesario también profundizar el análisis, hablar del poder, de las estructuras y de los significantes. Para Montoya (2016) esto implica hacer ciencias sociales con diferentes niveles de análisis, “El análisis estructural involucra un macro nivel de investigación; los estudios institucionales y organizaciones implican un nivel intermedio” (Traducción propia de Montoya, 2016, p. 370).

Por eso es que, el análisis de políticas públicas dirigidas a combatir inequidades de género, como en este caso la relacionada al cuidado, amerita la incorporación de la dimensión institucional pero no sólo, sino la perspectiva teórica de la generización de instituciones. En ese sentido el género no sería sólo una cualidad sociodemográfica de las personas beneficiarias de las políticas, no sería tampoco un enunciado políticamente correcto que no repercute en el contenido programático y de contenido de las políticas, tampoco es la simple incorporación cuantitativa de cuotas o la descripción de indicadores, porque todo ello es una mirada panorámica del género en las instituciones (Kenny, 2007).

El hecho de que se cuenta ya con varias décadas de políticas de género trabajando en ese sentido que no logran revertir los datos alarmantes de la inequidad de género en el mundo laboral y en el mundo del cuidado, implica la necesidad de mudar hacia un modelo de análisis de género de las instituciones (Kenny, 2007), de tal manera que se comprenda que para que haya un impacto real en la sociedad, la temática de género debe transversalizarse en acciones políticas concretas cuyo origen sean las mujeres mismas. Entonces, no hay satisfacción únicamente con nombrar el problema y ponerlo en la agenda pública a través de un documento institucional, sino que se debe caminar hacia políticas públicas generizadas realmente transformadoras y emancipadoras. Lograrlo, es un desafío, hacerlo, una necesidad.

## Bibliografía

- Acker, J. (1992). From Sex Roles to Gendered Institutions. *Contemporary Sociology*, 21(5), 565-569.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. Instituto Federal Electoral. [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD\\_30\\_definitivo.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf)
- Bellavance, M. (1989). Las Políticas Gubernamentales (elaboración, gestión y evaluación). En F. Arias (Ed.), *Traducción de Las Políticas Gubernamentales (elaboración, gestión y evaluación)*. Universidad Nacional.
- Childs, S. y Krook, M. (2006). Gender and Politics: The State of the Art. *Politics*, 26(1), 18-28. [https://mlkrook.org/pdf/childs\\_and\\_krook\\_06.pdf](https://mlkrook.org/pdf/childs_and_krook_06.pdf)
- Clavero, S. y Galligan, Y. (s.f.). Gender, institutions, and institutional change in academia. A framework for analysis. En *Systemic Action for Gender Equality*. [https://www.sage-growingequality.eu/web/assets/media/online\\_library/academic\\_literature/Gender\\_institutional\\_framework.pdf](https://www.sage-growingequality.eu/web/assets/media/online_library/academic_literature/Gender_institutional_framework.pdf)
- De la Fuente, M. (2013). *Poder y feminismo: Elementos para una teoría política* [Tesis de Doctorado, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/121648/mfv1de1.pdf?sequence>
- Díaz, L. (s.f.). *Nuevos Temas en el Análisis de Políticas Públicas*. <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevasperspectivas.pdf>
- Guzmán, S. (2022). *Política de los Cuidados en Costa Rica*. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/19729.pdf>
- Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS. (2021). *Política Nacional de Cuidados 2021-2031: Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyo a los Cuidados y Atención a la Dependencia*. [https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%202021-2031\\_0.pdf](https://www.imas.go.cr/sites/default/files/custom/Politica%20Nacional%20de%20Cuidados%202021-2031_0.pdf)
- Kenny, M. (2007). Gender, Institutions, and Power: A Critical Review. *Politics*, 27 (2), 445-466.

- Kittilson, M. y Schwindt-Bayer, L. (2012). *The Gendered Effects of Electoral Institutions: Political Engagement and Participation*. Oxford University Press.
- Lovenduski, J. (1998). Gendering Research in Political Science. *Annual Review of Political Science*, 1, 333-356. <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.1.1.333>
- Mackay, F. (2011). Conclusion: Towards a Feminist Institutionalism? En M. Krook y F. Mackay (Eds.), *Gender, Politics and Institutions. Toward a Feminist Institutionalism* (pp. 181-196). Palgrave Macmillian.
- Monika, K. y Cruz, L. (2021). *Ciencia Política en Perspectiva de Género*. UNAM.
- Montoya, C. (2016). Institutions. En L. Disch y M. Hawkesworth (Eds.), *The Oxford Handbook of Feminist Theory* (pp. 367-384). Oxford University Press.
- Organización de Naciones Unidas, ONU. (1993). *Declaración y Programa de acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD. (2024). *Igualdad de género en Costa Rica: Hacia una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9a6523a7-es>
- Segura, L. (2021). *El Feminismo Institucional en las políticas públicas de igualdad de género del Ayuntamiento de Madrid 1999-2019* [Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/65657/1/T42319.pdf>
- Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas (Comp.), *El género: la construcción cultural de la diferencia*. PUEG. <https://www.smujerescoahuila.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/scott.pdf>
- Waylen, G. (2017). Gendering Institutional Change. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-237>

## CAPÍTULO 8

# Trabajos para la vida. Reconocimiento económico de los cuidados comunitarios e igualdad de género en la economía popular en Argentina

*Malena Victoria Hopp*

### Introducción

El reforzamiento de las políticas neoliberales y la globalización financiera han profundizado la precarización, la informalidad y la des-salarización de la población trabajadora (OIT, 2020). En América Latina, estos cambios implicaron un aumento de los niveles de desigualdad y la expansión de formas de trabajo autónomo con lógicas de subsistencia y desligadas de los marcos tradicionales de regulación, protección y seguridad social. También la transformación de la composición sociodemográfica de la clase trabajadora, fundamentalmente a partir de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo que se intensificó desde la década de 1980, cuando comenzaban a avizorarse las características de lo que Fraser (2016) define como el tercer régimen de capitalismo financiarizado

y globalizador. Un régimen legitimado a partir de un ideal moderno de familia con dos proveedores, que externaliza el trabajo de cuidados en las familias y comunidades, al mismo tiempo que disminuye su capacidad para efectuarlos.

En este contexto, distintos estudios (Batthyány, 2020; Díaz Molina, Etxezarreta Etxarri y Larrañaga Sarriegui, 2018; Faur y Jelin, 2013) han señalado la crisis de los cuidados que atraviesan nuestras sociedades, cuestión que se ha convertido también en uno de los principales temas de debate público. Esta crisis se asocia con la idea de vaciamiento social que hace referencia a las presiones que se están ejerciendo sobre un conjunto clave de capacidades sociales vinculadas con tener y criar niños/as, cuidar de otros/as, sostener hogares y comunidades más amplias, y las relaciones sociales en general. Este es uno de los componentes de una crisis más amplia que incluye dimensiones económicas, ecológicas y políticas que se encuentran interrelacionadas y se refuerzan mutuamente. Por ello la crisis de los cuidados es interpretada como la expresión de las contradicciones socio-reproductivas del capitalismo en el régimen actual, en el que la lógica de la producción económica se antepone a la de la reproducción social, provocando la desestabilización de los mismos procesos de los que depende el capital para su reproducción. La desinversión en bienestar social que promueve este modelo pone en peligro las capacidades sociales domésticas y públicas que, paradójicamente, sostienen la acumulación a largo plazo (Fraser, 2016).

Estas transformaciones sociales y del trabajo han dado lugar a procesos de organización colectiva con nuevos desafíos, ligados, tanto a la ampliación de las brechas de representación de trabajadores/as que no poseen una relación de empleo formal/tradicional (Webster, Britwum y Bhowmik, 2017); como a la profundización de las desigualdades de género asociadas a la participación diferencial de las mujeres en empleos protegidos, en puestos de trabajo bien remunerados y

valorados socialmente, y a la persistente sobrecarga asociada a su rol tradicional en la división sexual del trabajo que las coloca como responsables del hogar y de los cuidados, en un contexto de crisis global y local.

En Argentina, la Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular (UTEP), asumió estos desafíos de la representación de un conjunto heterogéneo de actividades laborales que se diferencian del trabajo asalariado/típico. Se trata de una organización socio-gremial conformada en diciembre de 2019, integrada por alrededor de 60 organizaciones de base. La misma surge a partir del fortalecimiento y la ampliación de la Confederación de Trabajadores/as de la Economía Popular (CTEP), creada en 2011. A partir de estas experiencias el concepto de economía popular es apropiado y construido como categoría reivindicativa que busca unificar la representación de trabajadores/as, usualmente denominados informales, precarios o de subsistencia (Fernández Álvarez, 2018), desde una nueva perspectiva.

Quienes conforman la UTEP se definen como aquellos/as que inventaron su propio trabajo. Un sector sin derechos laborales ni patrón que surge como consecuencia de las dinámicas de un capitalismo excluyente (Grabois y Persico, 2015), que desconoce las capacidades de una parte cada vez mayor de la clase trabajadora. Esta economía se encuentra feminizada, y en ella, el trabajo socio-comunitario tiene un importante rol, tanto por el peso dentro del conjunto de actividades que se desarrollan, como por la función que cumple en la reproducción de la vida, en el sostenimiento de los territorios y en la propia organización social. Las distintas tareas de cuidado (materiales y afectivas) son llevadas adelante, en gran medida, por mujeres que aportan cotidianamente su trabajo para garantizar la alimentación, la atención de la salud, la asistencia y el acompañamiento en múltiples situaciones de necesidad y violencias. Estas actividades se organizan principalmente de forma colectiva y suelen

articularse con programas sociales nacionales, provinciales o municipales, alimentarios y de promoción de la economía popular, entre otras políticas sociales, que hoy están siendo desfinanciadas y desmanteladas por el nuevo gobierno nacional de ultraderecha de Javier Milei, que asumió en diciembre de 2023. Es en la esfera territorial-comunitaria en donde estos/as trabajadores/as resuelven las necesidades que el Estado no atiende suficientemente, ni pueden cubrirse privadamente de forma mercantilizada con ingresos sumamente escasos.

En este marco, proponemos analizar una de las principales acciones desplegadas por la UTEP para garantizar derechos laborales y revertir una dimensión central de las desigualdades que atraviesan a la economía popular, que es la desigualdad de género. Se trata del reconocimiento económico de los cuidados comunitarios y de quienes los realizan como trabajadoras/es con un salario digno, a través de tres propuestas legislativas presentadas durante el año 2023. Para ello, utilizamos una metodología cualitativa que articuló entrevistas semi-estructuradas, observación participante y análisis documental.

Partimos de entender estos proyectos de ley como la cristalización de un momento de las luchas por la igualdad de género que despliegan las mujeres trabajadoras que integran la UTEP. A partir de ello, nuestra hipótesis sostiene que dichos proyectos materializan la demanda de reconocimiento del trabajo de cuidados en una clave propositiva que estructura las estrategias hacia la igualdad y articula la agenda de género en la organización. Al mismo tiempo, forman parte de una disputa política más amplia que pone en cuestión la noción de trabajo restringida al empleo asalariado tanto como el rol social, laboral y organizativo asignado a las mujeres en la economía popular, asentado en procesos de desvalorización de los trabajos para la vida que realizan.

El capítulo se organiza del siguiente modo. Primero presentamos la perspectiva teórico- metodológica utilizada. En

segundo lugar, discutimos la relevancia de la economía popular en un contexto de transformaciones del mundo del trabajo y pérdida de peso relativo del empleo asalariado. En ese marco, observamos la centralidad de los cuidados comunitarios para la sostenibilidad de la vida. Luego, analizamos el proceso que permitió reconocer y visibilizar el carácter esencial del trabajo de las mujeres tanto dentro de la UTEP como hacia el conjunto de la sociedad. A partir de ello, lograron fortalecer la agenda de género y avanzar en propuestas concretas plasmadas en los tres proyectos de ley que analizaremos. Por último, presentamos las reflexiones finales.

## Metodología

El capítulo analiza la relación entre las estrategias sindicales y políticas, las propuestas legislativas de reconocimiento económico del trabajo de cuidados comunitarios y las estrategias de igualdad de género desplegadas por la Unión de Trabajadores/as de la Economía Popular. El caso de la UTEP es relevante por su alcance en términos de la cantidad de afiliados/as, por la novedad del sector que busca representar y por el peso que tiene la rama de trabajo socio-comunitario en la organización. También por ser un sector feminizado.

El concepto de estrategias ha sido abordado ampliamente desde las ciencias sociales y específicamente en los estudios vinculados con los movimientos sociales y la revitalización sindical. Partiendo de algunos de los aportes de estos enfoques, construimos una definición que nos permitió abordar conjuntamente la representación de trabajadores/as no asalariados/as y la desigualdad de género, entendidas como dos dimensiones interrelacionadas. Siguiendo a De la Garza Toledo (2010) podemos reconocer diferencias sustantivas entre las características del sujeto de representación de la economía popular y aquellas que históricamente caracterizaron a los trabajadores/as asalariados/as clásicos (la dispersión y

variedad de espacios de trabajo, los actores que participan de las relaciones laborales, las regulaciones y mecanismos de negociación colectiva, el acceso a derechos y protecciones, los procesos de organización del trabajo, entre otras). Como veremos en detalle en el próximo apartado, la economía popular integra a una amplia proporción de mujeres que trabajan en actividades sin reconocimiento social y económico, entre las cuales las más extendidas son las tareas de cuidado comunitario. De allí la necesidad de considerar el género como una dimensión transversal de análisis de las estrategias, entendido como un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos y como una forma primaria de relaciones significantes de poder (Scott, 1996).

Cuando hablamos de estrategias, nos referimos a acciones colectivas que llevan adelante las organizaciones. Se trata de formas de interacción, en las que se ponen en juego diversas representaciones y prácticas. Éstas pueden desplegarse tanto hacia el interior de la organización, como en relación con otros actores. De allí que las pensemos desde una perspectiva relacional (Bourdieu y Waquant, 2005). En este marco, definimos las estrategias sindicales como el conjunto de acciones desarrolladas para defender intereses corporativos de los/as trabajadores/as. Las estrategias políticas, en cambio, son acciones cuyos objetivos exceden al sector que representan, es decir que incluyen una dimensión más amplia de transformación del conjunto social. Las estrategias de igualdad de género se orientan a modificar las relaciones desiguales entre varones, mujeres y diversidades, tanto dentro de los sindicatos como por fuera de ellos (Godhino Delgado, 2009). De este modo, contribuyen a poner en cuestión los roles sociales asignados a las mujeres y diversidades y a revalorizar su existencia.

Desde este enfoque, utilizamos una metodología cualitativa que articuló:

- a) Entrevistas semi-estructuradas a informantes clave que fueron las mujeres que ocupan los principales cargos de conducción en la UTEP. Entre ellos entrevistamos a las dos Secretarías Adjuntas, a la Secretaría de Mujer, Géneros y Diversidades y a la de Tareas del Cuidado Comunitario.
- b) Análisis documental. El corpus construido incluyó principalmente tres proyectos de ley que tienen por objeto el reconocimiento económico del trabajo de cuidados comunitarios, documentos de diagnóstico, difusión y promoción vinculados con éstos, notas de prensa, información de sitios web, redes sociales y estadísticas referidas al sector, entre otros.

Los proyectos de ley analizados fueron:

- I. Proyecto de Creación del Fondo Solidario Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Trabajo Comunitario de Cuidado. Presentado por la Diputada María Rosa Martínez, de Unión por la Patria.
- II. Proyecto de creación de un Sistema Integral de Protección del Trabajo de Cuidado Comunitario. De la Diputada Natalia Souto, de Unión por la Patria e integrante de UTEP.
- III. Proyecto para la creación de un Programa Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de Comedores y Merenderos Comunitarios. Presentado por la Diputada Natalia Zaracho, de Unión por la Patria e integrante de UTEP.

Los tres fueron presentados en 2023, diseñados o impulsados directamente por la UTEP.

- c) Observación participante en actividades vinculadas con los cuidados comunitarios y la igualdad de género en las que participaron integrantes de la UTEP. Las principales fueron la charla ¿Quién cuida a las que cuidan? Trabajo y cuidados en la economía popular (Facultad de Ciencias Sociales-UBA, noviembre 2023), el 6to Encuentro de mujeres cooperativistas (Centro Cultural

de la Cooperación, octubre de 2023), y la Asamblea Feminista Sindical, convocada por organizaciones gremiales entre las que se encuentra la UTEP, realizada el 28 de mayo de 2024.

## **Economía popular, reproducción de la vida y trabajos comunitarios**

Uno de los rasgos distintivos de la economía popular es el trabajo propio que constituye la base necesaria para la sostenibilidad de la vida, a través de la realización ininterrumpida del conjunto de capacidades de trabajo que ejercen los/as integrantes de las unidades domésticas, mediante el desarrollo de distintas actividades para la resolución cotidiana de las necesidades (Coraggio, 1999). Desde esta perspectiva, la lógica de funcionamiento de la economía popular no es exclusivamente mercantil y su finalidad no es el lucro sino la reproducción ampliada de la vida.

Esto marca otro de sus rasgos fundamentales que es la estrecha vinculación entre la unidad doméstica y el desarrollo económico de las unidades productivas, que pueden organizarse de forma individual o colectiva en organizaciones sociales y comunitarias, cooperativas, emprendimientos asociativos, entre otras. También su anclaje territorial y, con ello, la heterogeneidad de experiencias ligadas tanto a la diversidad de ocupaciones y ramas de actividad como al grado y tipo de organización social en el territorio. También a las particularidades de las economías locales y regionales, de las políticas y regulaciones a nivel provincial y municipal, entre otras. De allí que las prácticas de estos/as trabajadores/as no puedan ser comprendidas a partir de pensar en individuos aislados, sino considerando la unidad doméstica en el marco de un territorio y de las formas de organización colectiva en las que se inscriben. Estas características ponen en tensión la distinción tradicional entre la esfera de

la producción (asociada al ámbito público, masculinizada) y la de la reproducción (ligada al espacio del hogar privado, feminizada) propia de las sociedades capitalistas modernas.

El proyecto estratégico de construcción de “otra economía” (social, del trabajo) (Coraggio, 2004) o de la economía popular entendida como un modo de producción autoorganizado y en expansión que puja por desarrollarse (Chena, 2022), parten de un diagnóstico pesimista sobre el empleo y de afirmar la incapacidad del capital de integrar a un amplio sector de trabajadores/as excluidos/as de las relaciones de trabajo formal y asalariadas, en el contexto de un capitalismo financiarizado. A diferencia de la noción de informalidad, que enfatiza el carácter marginal de actividades que desarrollan personas en situación de pobreza para sobrevivir, o aquello que les falta para convertirse en empresas modernas, la economía popular se coloca desde el punto de vista del trabajo, buscando comprender estas experiencias desde su especificidad y potencialidad para la resolución de las necesidades sociales, valorizando las capacidades y los saberes que allí se ponen en juego. Muchos de estos trabajos no están reconocidos como tales, por ello no son remunerados, y las actividades que implican, realizadas principalmente por mujeres, se encuentran invisibilizadas. Otros, por ejemplo, aquellos que se desarrollan en el espacio público, son considerados ilegales y los/as trabajadores/as que los llevan a cabo son objeto de violencia institucional y criminalización, situación que se profundiza cuando deciden organizarse colectivamente para expresar sus demandas (Hopp y Maldovan Bonelli, 2020).

Si bien en la Argentina no existen estadísticas oficiales que permitan cuantificar y caracterizar plenamente a la economía popular, desde distintos espacios académicos y políticos se han realizado mediciones a partir de los datos que provee la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC). Este

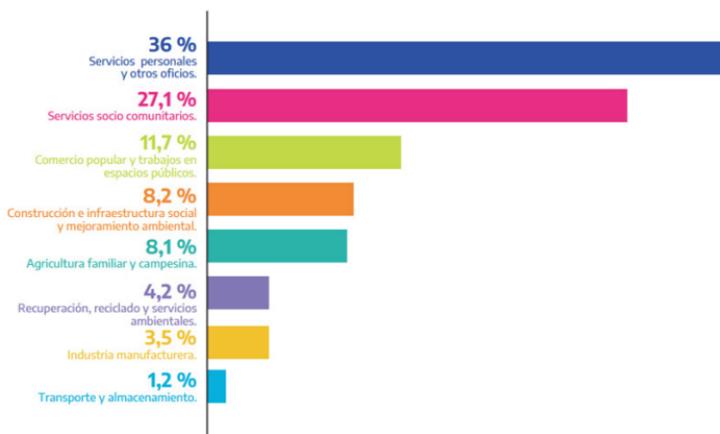
instrumento no fue diseñado para captar las especificidades del sector y por ello presenta algunas limitaciones. A pesar de ello, los resultados de estos estudios estiman (con leves diferencias) que la economía popular comprende alrededor de 4,2 millones de trabajadores/as (Arango, Chena y Roig 2017; OCEPP, 2019; RENATEP, 2021; Wolanski et al., 2022). Por su parte, una estimación reciente a partir de fuentes múltiples (de la Administración Nacional de la Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo y del INDEC) plantea que este universo asciende a 10,4 millones, considerando como parte a aquellas personas que en las mediciones oficiales son definidas como inactivas (Chena, 2022). Esta población está conformada principalmente por mujeres que, desde la perspectiva de la economía popular planteada, realizan tareas esenciales para la reproducción de la vida y el sostenimiento de sus comunidades, por ello son consideradas parte de población trabajadora.

A partir de la demanda de las organizaciones de representación de la economía popular, ante las limitaciones de las estadísticas disponibles y con el objetivo de reconocer y formalizar a estos/as trabajadores/as, en 2020 se puso en marcha el Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (RENATEP). De acuerdo con la última información disponible correspondiente a abril de 2023, se registraron 3.618.606 de personas, dentro de las ocho ramas de actividad en las que se organiza el Registro: 1) Transporte y almacenamiento. 2) Agricultura familiar y campesina. 3) Construcción e infraestructura social y mejoramiento ambiental. 4) Recuperación, reciclado y servicios ambientales. 5) Servicios personales y otros oficios. 6) Servicios socio comunitarios. 7) Comercio popular y trabajos en espacios públicos. 8) Industria Manufacturera.

En la figura 8.1 se observa la distribución por rama y el peso del trabajo socio-comunitario que corresponde al 27,1% de las personas inscriptas.

### Figura 8.1

Inscriptos/as al RENATEP, distribución por rama de actividad.  
4 de abril 2023



Fuente: RENATEP, (2023).

Del total de inscriptos/as el 58,2% son mujeres y el 41,8%, varones. En cuanto a la distribución etaria, el 62,9% tiene entre 18 y 35 años, es decir que se trata de una población predominantemente femenina y joven (con un promedio de edad de 33,7 años). Caracterizada también por un bajo nivel educativo: el 60,3% no finalizó la escolaridad obligatoria (primaria y secundaria). A la inversa de lo que sucede en el sector privado del mercado de empleo, la economía popular constituye un espacio de generación de ingresos y de integración social para estos grupos, aunque como veremos, en condiciones de desprotección y desigualdad respecto del trabajo asalariado registrado.

La información que aporta el Registro permite captar las transformaciones del mundo del trabajo. Nos interesa destacar la pérdida de centralidad del empleo asalariado frente a la expansión del trabajo en la economía popular. Esto se observa a partir de la comparación de la cantidad de inscriptos/as

al RENATEP con los/as asalariados/as del sector privado y público registrados/as en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA): en diez provincias hay más inscripciones en el Registro de la economía popular que en el sector privado y en doce ésta supera el número de asalariados/as registrados/as del sector público (RENATEP, 2023).

No obstante, la precariedad y la desprotección son rasgos constitutivos de estos trabajos que forman parte de las dinámicas de precarización laboral y de las condiciones de vida que se profundizan en el régimen actual del capitalismo. Solo el 10,5% se encuentra inscripto/a de forma individual en alguna categoría tributaria, principalmente en el monotributo social, una forma de registro subsidiada para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y en las categorías más bajas del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (0,8%) (RENATEP, 2023). Ambas son figuras tributarias individuales que desconocen el carácter colectivo de parte de estas experiencias, con un límite de facturación bajo y que ofrecen protecciones de menor calidad y alcance que aquellas destinadas a los/as asalariados/as (Hopp, 2020; Deux y Hinze, 2023). Solo el 22,3% percibía la Asignación Universal por Hijo (RENATEP, 2022).

Por su parte, el 29,5% de las personas inscriptas al RENATEP son titulares del Programa Potenciar Trabajo, que tuvo como objetivo fortalecer la economía popular a partir de una transferencia de ingresos equivalente al valor de medio salario mínimo, vital y móvil (RENATEP, 2023). El programa exigía una contraprestación que podía desarrollarse a partir de la participación en proyectos socioproductivos, sociolaborales o sociocomunitarios, o bien terminando la educación obligatoria. Lejos de la representación dominante que asimila a los/as trabajadores/as de la economía popular con el estereotipo de la vagancia o de personas que viven de planes sociales, estos datos muestran que el principal sustento es el propio trabajo que se realiza de forma autogestionada

y en condiciones de suma precariedad. Así, la información que ofrece el RENATEP aporta argumentos para discutir el sentido del trabajo y la estigmatización en una sociedad estructurada a partir de profundas desigualdades de clase que se articulan con procesos de racialización y jerarquización laboral que afectan especialmente a las mujeres.

En este sentido, una de las secretarías adjuntas de UTEP enfatizaba: “[...] la economía popular no son planes, ¡basta con esta estigmatización que nos rompe mucho los ovarios! Sobre todo, los ovarios, a muchas de nosotras, que somos las que sostenemos los espacios.” (Entrevista Dina Sánchez, Secretaria Adjunta UTEP, agosto 2022).

Si bien las formas de estigmatización sobre las organizaciones sociales no son novedosas, la asunción del actual gobierno de ultraderecha marca un quiebre: a partir del desmantelamiento y la reconversión del Programa Potenciar Trabajo llevada adelante a solo dos meses de su asunción, se busca desactivar la participación de las organizaciones en la implementación de las políticas públicas. Este proceso se acompaña de un discurso de demonización de la organización popular, de la persecución política a sus referentes/as y de la criminalización de la protesta social, anclados en una visión del Estado y del orden social que desdeña lo colectivo.

Si nos enfocamos en aquellas personas que eran titulares del Programa Potenciar Trabajo, la población se encuentra aún más feminizada que el conjunto de inscriptos/as al RENATEP: 63,3% son mujeres, de las cuales 50,2% se dedican a prestar servicios socio-comunitarios (RENAATEP, 2022). Sobre ello, nuestras entrevistadas señalaron los límites del diseño de este Programa concebido como un complemento de ingresos. A diferencia de quienes desarrollan otro tipo de ocupaciones, las trabajadoras de esta rama no pueden acceder al trabajo mercantilizado. Aquellas que están “revolviendo la olla” y atendiendo múltiples necesidades diariamente en los barrios, además de sostener a

sus propias familias, no tienen tiempo de realizar, además, otro trabajo mercantilizado, y si lo hacen, es al costo de desarrollar una triple jornada laboral (Pautassi y Zibecchi, 2013). Además, podemos señalar que las políticas sociales, fundamentalmente las alimentarias y otras vinculadas con la promoción de la salud o del abordaje de problemáticas de género, se apoyan en estos trabajos no remunerados para atender las necesidades que se plantean como parte de sus objetivos. Esta cuestión fue abordada por otros estudios caracterizando este tipo de situación de la labor de estas trabajadoras comunitarias y de cuidado infantil como una forma de subsidio de “abajo hacia arriba” (Fournier, 2017).

Como señalamos en otro lugar (Hopp y Mutuberría Lazarini, 2022), la información que ofrece el RENATEP muestra que la economía popular mantiene la división sexual del trabajo dominante en la sociedad, en la que las mujeres realizan las tareas menos reconocidas, muchas veces no remuneradas y ligadas al ámbito doméstico o barrial, que son trabajos esenciales para la reproducción de la vida y la implementación de las políticas sociales. Estas mujeres se encuentran abocadas a tareas indispensables allí donde el Estado no provee servicios ni infraestructura suficiente o adecuada. Por ello, revertir la histórica invisibilización y la falta de remuneración de las tareas socio-comunitarias es un eje que articula las estrategias gremiales de la economía popular con la agenda de género de las organizaciones que conforman la UTEP.

En síntesis, esta caracterización de la economía popular argentina permite observar su potencial como espacio de integración socioeconómica frente a las lógicas de exclusión y discriminación del mercado de empleo. Sin embargo, también advierte que las condiciones laborales son de suma precariedad, ya que son trabajos sin el correlato de protecciones, derechos y reconocimiento necesarios. También da cuenta de la persistencia de desigualdades de género propias del

mundo del trabajo que se profundizan en la economía popular a partir de su intersección con otras desigualdades.

En este marco, los cuidados son una dimensión central tanto para la reproducción de la vida como en la organización social-territorial. Los espacios de cuidado comunitarios son mucho más que un lugar donde comer. Allí se tejen vínculos, se atienden necesidades afectivas y se resuelven los problemas cotidianos de quienes viven en los barrios populares relegados. Son también el lugar donde las mujeres pueden expresar y desnaturalizar situaciones de desigualdad o violencia, y empezar a organizarse (Registro de observación, Asamblea Feminista Sindical, 28/5/2024). En este sentido, una de las secretarías adjuntas de la UTEP explicaba:

Hoy estamos con la agenda del cuidado que es el planteo de un reconocimiento económico, porque seguimos garantizando esa infinidad de tareas esenciales. Cada vez que activan el protocolo por una situación de violencia de género es la compañera Elsa que se levanta a las dos de la mañana y hace el acompañamiento. Cuando muere un vecino en el barrio, Doña Elsa es la que toca la puerta y la que tiene que acompañar a hacer el trámite para que el municipio le brinde el servicio gratuito de sepelio. Cuando hay uno de los pibes nuestros que tiene una situación con la policía, la que sale corriendo es Doña Elsa, cuando hay una situación de adicciones, la misma Doña Elsa atiende el problema. Tenemos la suerte de tener miles por todos lados. Por eso necesitamos el reconocimiento. Es que en realidad son parte de una política pública, entonces lo que planteamos es el reconocimiento económico [...]. (Entrevista a Norma Morales, Secretaria Adjunta de UTEP, julio 2023).

En el relato de Norma podemos observar la capilaridad de los cuidados y el modo en que estas tareas se vinculan con la atención de múltiples necesidades. También la forma en que se inscriben en distintas políticas sociales y se vinculan

con los gobiernos locales en el ejercicio del trabajo de cuidado. De este modo, son parte constitutiva de la propia organización social que cuenta con miles de Doñas Elsa que contribuyen de manera fundamental al sostenimiento de la vida en contextos de vulnerabilidad. La visibilización y el (auto)reconocimiento del valor de esta trama de relaciones da fundamento a la demanda de reconocimiento económico de los cuidados comunitarios como eje central de la agenda de género y de la disputa política por el sentido del trabajo.

### Las propuestas legislativas para el reconocimiento económico del trabajo de cuidados comunitarios

Como señalamos en la introducción, podemos pensar la confluencia de distintas propuestas legislativas cuyo objeto es el reconocimiento económico de los cuidados comunitarios, como la cristalización de un momento de las luchas por la igualdad de género desplegadas por la UTEP, que permitió articular las demandas específicas de las mujeres y diversidades dentro de la organización gremial con la disputa política más amplia por el sentido del trabajo y las formas de integración social que vienen sosteniendo desde la UTEP.

Dicha confluencia se dio en un contexto de creciente visibilización de los cuidados, ligada al protagonismo que adquirieron los feminismos en el contexto internacional y en Argentina, especialmente en los últimos diez años. Uno de los hitos de este proceso fueron los paros de mujeres en los que participa la UTEP cada 8 de marzo, desde 2017, por el Día Internacional de la Mujer Trabajadora. En la agenda gubernamental, la construcción de una institucionalidad de género en las políticas públicas se profundizó en el periodo 2020-2023 a partir de la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y otras dependencias que atendieron específicamente la cuestión del cuidado.

Entre ellas, podemos mencionar la Dirección de Cuidados Integrales y Políticas Socio-comunitarias, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado del Ministerio de las Mujeres y la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía (Pinto, 2022). También la conformación de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado y otros espacios de articulación multiactoral que se dieron en el marco del desarrollo del proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad”, presentado por el Poder Ejecutivo en 2022, con el objeto de:

establecer un sistema integral de cuidados con perspectiva de género que promueva y articule las políticas públicas en la materia con el fin de: a. reconocer el derecho de todas las personas humanas a recibir y brindar cuidados, así como también el derecho al autocuidado; b. contribuir a superar la división sexual del trabajo y su consecuente impacto en la reproducción de desigualdades sociales y de género; c. promover una organización social del cuidado justa y corresponsable; y d. reconocer el valor del trabajo de cuidados y promover su formalización cuando el mismo se realiza de manera remunerada. (Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad” para la creación de un Sistema Integral de Políticas de Cuidados en Argentina, 2022)

En consonancia con los debates y propuestas planteados en esta iniciativa medular de la agenda de género gubernamental, durante 2023 la UTEP promovió tres proyectos de ley que enfocan la cuestión de los cuidados en la esfera comunitaria, a fin de garantizar los derechos de las trabajadoras de la economía popular que llevan adelante estas tareas invisibilizadas, desvalorizadas y sin remuneración. La centralidad de estas propuestas legislativas como articuladoras de las estrategias hacia la igualdad de género y la lucha por el

sentido del trabajo en la economía popular, se vincula con el modo en que quienes las impulsan entienden el origen de esta desigualdad:

Hay una cosa (esto va a ser un poquito larguito), ¿cómo se inicia la desigualdad? Decimos, el patriarcado es parte del capitalismo. Es un sistema político y de organización económica que deja fuera del reconocimiento productivo a las mujeres. Y esto permite, y potencia, las violencias. El intercambio de mujeres para asegurar territorio tiene que ver con una violencia política, simbólica, económica y física en la regulación de la división sexual del trabajo y el desconocimiento de esa atribución de las tareas de cuidado. Cualquier sistema económico ha subsistido a partir del trabajo gratuito de la mujer. Eso hace que el sistema funcione de una manera violenta y que dentro de las unidades familiares y las comunidades la violencia se exprese en el cuerpo de las mujeres. Partimos de eso: la división sexual del trabajo desconoce el aporte económico, la riqueza que producen las mujeres, desde siglos, milenios. [...] Y es el origen clarísimo de la desigualdad, que no es una desigualdad teórica, es bien concretita. En la medida que no haya reconocimiento del trabajo, y que eso es riqueza, hay violencia. [...] En el caso de las trabajadoras de la economía popular, queda más que claro. (Entrevista Marina Joski, Secretaria de Mujeres y Diversidades de la UTEP, junio, 2023)

Desde la perspectiva de la entonces Secretaria de Mujeres y Diversidades, el origen y la persistencia de la desigualdad de género están asociados a la invisibilidad y el desconocimiento del valor social y productivo del trabajo de las mujeres que sostienen los sistemas económicos en la historia. Además, en su relato esta situación se anuda con la persistencia de formas de violencia, que siguiendo a Segato (1998), podemos entender como mecanismos legitimados por la costumbre para garantizar el mantenimiento de los estatus relativos

al género. Estos mecanismos se articulan con procesos de racialización, jerarquización y desigualdades de clase que las profundizan. Es a partir de esta explicación sobre la desigualdad que podemos comprender la relevancia de los distintos proyectos de ley orientados al reconocimiento y la remuneración de las trabajadoras comunitarias, elaborados por distintas organizaciones que integran la UTEP, y el apoyo a otros en la misma dirección, impulsados por organizaciones populares con las que establecen alianzas para avanzar hacia la igualdad.

[...] en este momento hay tres proyectos de ley presentados en el congreso que buscan el reconocimiento económico de las cuidadoras comunitarias, el nuestro [refiere al proyecto presentado por la Diputada Nacional Natalia Souto] [...], hay uno que presentó la Diputada María Rosa Martínez y uno que presentó Natalia Zaracho, que es el proyecto de La Poderosa, para el reconocimiento económico a las cocineras comunitarias. Esos son los tres proyectos que estamos peleando que salgan. (Entrevista Paula Montenegro, Referenta de Barrios de Pie en UTEP y Directora de Integración Comunitaria en el Municipio de Lomas de Zamora, diciembre 2023)

Natalia Souto es referenta de la Organización Barrios de Pie y Natalia Zaracho de la rama de cartoneros/as del Movimiento de Trabajadores Excluidos, ambas organizaciones integran la UTEP. El acceso a estos cargos legislativos se dio a partir de un escenario sociopolítico de articulación de las organizaciones de la economía popular con la coalición gobernante en ese momento, Unión por la Patria. Esta alianza habilitó la incorporación de referentes/as y cuadros técnicos de dichas organizaciones a posiciones en las listas electorales y también en las estructuras del Estado que posibilitaron la materialización de algunas de las demandas del sector en propuestas y políticas concretas. Por su parte, María Rosa Martínez, era Diputada Nacional por

Unión por la Patria al momento de presentación del proyecto y se define públicamente como militante del proyecto nacional, popular, democrático y feminista.

Las tres iniciativas confluyen en la búsqueda de reconocimiento del carácter laboral y económico de estas tareas comunitarias, a partir de distintas estrategias:

- a) La creación de un Fondo Solidario Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Trabajo Comunitario de Cuidado que contribuya a fortalecer y retribuir económicamente estos trabajos (Diputada Martínez).
- b) La Creación de un Sistema Integral de Protección del Trabajo de Cuidado Comunitario que reconozca el valor social y económico que tiene el trabajo de cuidado comunitario como sostén de la vida del conjunto de la sociedad y que contribuya a reducir la brecha de acceso a los servicios de cuidados en los sectores más vulnerables (Diputada Souto).
- c) La institución de un régimen laboral que regule las relaciones entre el Estado y los comedores y merenderos y de un Programa Nacional que garantice un ingreso equivalente al del salario mínimo, vital y móvil con derechos laborales a las/os trabajadoras/as de estos espacios comunitarios (Diputada Zaracho).

Cada proyecto está enfocado en destinatarias/os específicas/os: el primero en las/os trabajadoras/as de cuidado comunitario, el segundo amplía el universo incorporando también a quienes reciben esos cuidados y a las comunidades en las que se inscriben estos espacios, a partir de la idea de sistema integral de cuidado comunitario, basado en principios de:

- a) integralidad que puedan “propiciar el diseño de políticas públicas de raigambre multidimensional” e involucrar a los actores que participan de la organización comunitaria de los cuidados (Estado, mercados, comunidad-organizaciones sociales y hogares),

- b) perspectiva de género y diversidad en la distribución del cuidado,
- c) abordaje comunitario para “incorporar las miradas, perspectivas, saberes y conocimientos de las comunidades, sus formas organizativas y su mirada colectiva sobre la gestión de los cuidados”,
- d) enfoque de derechos en un doble sentido que incluye el derecho a cuidar y a recibir cuidados, y
- e) equidad en la “organización y distribución de las tareas de cuidado al interior de los barrios populares, y que involucre al Estado, a las empresas y a toda la comunidad, en pos de garantizar las bases para una sociedad más justa.” (Proyecto de Ley de creación del Sistema Integral de Protección del Trabajo de Cuidado Comunitario, 2023).

El tercero restringe el universo a quienes trabajan en comedores y merenderos, orientando la intervención a una actividad específica y con fuerte peso dentro de los cuidados comunitarios. Los proyectos de Natalia Souto y Natalia Zaracho, además, definen a sus destinatarias/os como parte del conjunto de trabajadores/as de la economía popular.

El proyecto de María Rosa Martínez refiere a trabajadoras/es comunitarias en general y fue presentado en el marco del debate parlamentario por el mencionado Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad”, que en su art. 32. explicita que los convenios de colaboración entre el Estado Nacional y los espacios de cuidados comunitarios deben contemplar transferencias de recursos que permitan asegurar los ingresos, la cobertura de seguridad social y los riesgos del trabajo a quienes desarrollan dichas tareas.

Como se puede observar, la demanda de reconocimiento social, económico y de derechos laborales se orienta fundamentalmente al Estado, un actor clave para la atención de los cuidados que ha contribuido a naturalizar la incorporación

de estos trabajos con un insuficiente o nulo reconocimiento social y económico en los procesos de implementación de diversas políticas sociales.

Esta demanda se orienta también a la valorización de los saberes populares y las formas de organización colectivas construidas en estas prácticas de cuidados comunitarios. Esto se expresa en el proyecto de Fondo Solidario a partir de la necesidad de “acreditar la formación de los/as trabajadores/as comunitarios/as producto de décadas de desarrollo de su práctica”, mientras que la propuesta de creación de un Sistema Integral promueve la incorporación de la experiencia y los conocimientos construidos, en un abordaje comunitario de gestión de los cuidados.

Los fundamentos de los tres proyectos se vinculan con la urgente necesidad de transformar la situación de desigualdad de género que afecta especialmente a las mujeres de los sectores populares. Esto implica revertir la invisibilización y la falta de reconocimiento simbólico y económico del trabajo de cuidados comunitarios, entendidos como un conjunto de tareas y prácticas indispensables destinadas a garantizar colectivamente la reproducción de la vida. También se apoyan, por un lado, en distintos pactos internacionales de derechos humanos y de las mujeres en los que se reconoce al cuidado como un derecho; y en distintas recomendaciones como las de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2015; 2022) que promueve la transición de la economía informal a la economía formal (Recomendación 204 de 2015) y destaca la contribución de la economía Social y solidaria al trabajo decente y al desarrollo sostenible (Resolución II OIT del 10 de junio de 2022), y de la Organización de Naciones Unidas respecto de la agenda de igualdad de género y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otras.

Por otro lado, recuperan estadísticas y datos oficiales nacionales producidos por el Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (RENATEP) y el Registro de

Comedores Comunitarios (RENACOM), dos sistemas de información, creados en el año 2020, como respuesta a una demanda de las organizaciones de la economía popular en el marco de las luchas por el reconocimiento del trabajo. Ambos fueron diseñados e implementados por referentes/as y cuadros técnicos vinculados con organizaciones que integran la UTEP en el mencionado contexto de incorporación a las estructuras del Estado, que hizo posible el despliegue de procesos de co-construcción de políticas públicas, entre ellas estos registros.

En este sentido, el Proyecto de Ley para la creación de un régimen laboral para trabajadoras/es de comedores y merenderos esgrime que, según el RENACOM, existen 34.782 comedores y merenderos en los que trabajan 134.449 personas y remite a la información que provee el RENATEP para dar cuenta de la feminización de dichas tareas. Por su parte, los fundamentos del Proyecto para la creación de un Sistema de Cuidados Comunitarios sostienen:

Los números son imposibles de negar y explican mejor que mil palabras lo que decimos antes y fundamentan la necesidad de la ley que hoy traemos al Congreso. En la actualidad, de los 3.225.268 de trabajadoras (57,8%) y trabajadores (42,2%) inscriptos en ReNaTEP (Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular) casi 850.000 desarrollan tareas socio comunitarias, de las cuales 526.771 (el 64,7%) lo hacen en comedores y merenderos, mientras que el resto se reparten en tareas de acompañamiento (a niños, ancianos, discapacitados, etc.), promotoras/es de género, salud, culturales, comunicadores populares, apoyo escolar, y otras prácticas. De ese gran universo más del 76% realiza su trabajo colectivamente (organizaciones sociales, cooperativas, emprendimientos productivos y de servicios, agricultura familiar, etc.) y el resto de manera individual. (Proyecto de Ley de creación del Sistema Integral de Protección del Trabajo de Cuidado Comunitario, 2023)

Además, utilizan datos de relevamientos propios como los publicados en el Informe “Cuidar es trabajo: Un estudio sobre la organización de los cuidados comunitarios y las cuidadoras comunitarias” (Barrios de Pie-UTEP, 2023) o los relevados por la Organización La Poderosa sobre comedores y merenderos, que amplían la información oficial, muestran la complejidad y las formas de atención de múltiples necesidades que se desarrollan en estos espacios, su alcance y la centralidad que tienen los cuidados comunitarios en los barrios populares. También expresan la desprotección y la precariedad en la que se encuentran las personas e instituciones que desarrollan estas tareas.

Estos relevamientos, que contribuyeron a dar fundamento a los proyectos de Ley y plantear estrategias concretas para su abordaje, cumplen también una función clave en las estrategias hacia la igualdad de género que despliegan las trabajadoras de la UTEP en dos sentidos. Hacia el interior de la organización, son instancias que se articulan con campañas de visibilización de estos trabajos que favorecen la desnaturalización del cuidado como puro amor, ayuda o solidaridad, representaciones que alejan del ámbito productivo, del sentido de trabajo y del valor económico de estas tareas que buscan reconocer. Hacia el conjunto de la sociedad permiten mostrar formas de trabajo invisibilizadas y no consideradas como tales, así como también los saberes y las prácticas de organización colectiva y territorial atravesadas por múltiples dimensiones de la desigualdad.

En este marco en el que la producción de información cobra relevancia, el proyecto de un Sistema Integral de Cuidados Socio-comunitarios plantea la creación de un Observatorio Nacional del Trabajo de Cuidado Comunitario, y de un Registro Nacional de Centros de Cuidado Comunitario, destinados a relevar cuali y cuantitativamente la situación de estas tareas en todo el país. Estos estudios se piensan como insumos para la elaboración de políticas públicas de

reconocimiento integral de los cuidados y de su organización comunitaria, en línea con las estrategias gremiales que disputan el reconocimiento del trabajo en la economía popular como una dimensión fundamental del desarrollo productivo nacional. También pueden comprenderse como parte de una estrategia política más amplia que busca la transformación del lugar subordinado del trabajo de las mujeres en la sociedad.

La pandemia por la COVID-19 constituye un hito que se destaca en todos los proyectos como un contexto que permitió visibilizar el carácter esencial de los cuidados para la sostenibilidad de la vida. Esta cuestión fue señalada por las referentas entrevistadas, subrayando el proceso de reconocimiento de dichas tareas como un trabajo dentro de la organización:

Nosotros en la pandemia, sobre todo las trabajadoras de la economía popular pudimos dar discusiones que no se daban antes, ni siquiera dentro de nuestras organizaciones. Nosotras mismas tenemos naturalizado un montón de cosas, y la pandemia fue un cachetazo, primero para poner sobre la mesa la discusión, segundo para nosotras mismas empezar a valorarlo. Dentro de la economía popular, cada vez que voy a un espacio corrijo, ellas dicen ‘porque nosotras queremos un trabajo’, ‘compa vos estás trabajando’, eso hay que ir deconstruyendo nosotras de adentro para afuera. Lo habíamos naturalizado mucho, la pandemia permitió que lo desnaturalizamos y hoy las compañeras te lo dicen muy orgullosas. Justo el otro día vino a hacer una nota Télam (la agencia de comunicación nacional argentina), y las compañeras le decían ‘si yo cuando veo por la tele eso de que no trabajan pienso ¿de quién estarán hablando?, ¡yo trabajo todo el día!’. Eso costó un montón, hasta para nosotras mismas, el sistema te hace pensar eso. (Entrevista Dina Sánchez, agosto 2022)

El relato de la Secretaria Adjunta de la UTEP permite observar el modo en que la demanda de reconocimiento económico cristalizada en los proyectos de ley, se anuda

con la disputa más amplia de reconocimiento del trabajo en la economía popular y las estrategias hacia la igualdad de género como parte de los nuevos desafíos de la organización de la clase trabajadora. No se trata solo de achicar las brechas de representación sino de construir la UTEP como un sindicato inclusivo con perspectiva de género.

Sobre este punto, podemos recuperar algunos debates sobre la revitalización sindical en América Latina y, particularmente en Argentina, que han señalado la articulación y el despliegue de vínculos de solidaridad entre las acciones colectivas de base sindical y aquellas de base territorial impulsadas por trabajadores/as informales y organizaciones barriales (Aiziczon, 2016; Elbert, 2012). A partir de ello y “[...] ante la «pluralización» de la tipología de relaciones de trabajo” (Baylos, 2001, p. 74), una de las cuestiones fundamentales que comienza a observarse es la puesta en cuestión de la propia determinación de lo que se define como trabajador/a. Desde otra perspectiva, la teoría feminista coloca el foco en la comprensión de la reproducción social bajo el capitalismo, la problematización de las relaciones entre producción y reproducción social y el reconocimiento del trabajo de las mujeres (Arruza y Bhattacharya, 2020; Varela, 2020; Carrasco, 2003; Ferguson, 2020, entre otras). El proceso de fortalecimiento de la economía popular y la consolidación de la UTEP como organización de representación gremial de estos/as trabajadores/as, amplía y complejiza estas discusiones, en las cuales se inscriben las acciones legislativas mencionadas.

El reconocimiento económico y del valor social de estas tareas de cuidado entendidas como trabajo, es una de las principales demandas sectoriales ligadas al acceso a un trabajo digno y a la igualación de derechos respecto del empleo asalariado. En su cruce con el feminismo y las estrategias hacia la igualdad de género, la economía popular pone en discusión la propia definición del trabajo y con ello el rol de

las mujeres en la producción, históricamente asociado a la idea de ayuda a sus pares varones, y también en la organización ligado a los cuidados en el ámbito comunitario.

Este debate central se despliega tanto en las mencionadas acciones legislativas que disputan la remuneración y el reconocimiento social y estatal del trabajo de cuidados comunitarios, como en la lucha hacia el interior de la UTEP y las organizaciones que la conforman por la igualdad de género:

[...] Cuando empezamos a pensar lo de la mujer, ahí hubo algunas tensiones, seguimos teniendo tensiones, porque hay organizaciones sociales que no se autodefinen como trabajadores o trabajadoras [...]. Plantean que las compañeras que están en los comedores, en los merenderos no son trabajadoras, son compañeras que solidariamente hacen esas tareas. [...] Ellos plantean que los trabajadores son los que hacen la construcción, las obras de construcción en territorio, los que construyen veredas, los que levantan paredes. Nosotros dijimos no, no es así. Tenemos un montón de compañeras que son cuidadoras comunitarias, que son nuestras compañeras, que ellas son trabajadoras porque invierten todo ese tiempo no solamente de su casa, sino brindando servicio para la comunidad. Entonces eso, eso es trabajo. (Entrevista Norma Morales, secretaria adjunta UTEP, julio 2023)

Pero no son sólo los compañeros varones con quienes deben discutir, también son las propias mujeres quienes aún no se reconocen como trabajadoras. Aquí la cuestión generacional constituye una dimensión importante para las estrategias hacia la igualdad de género:

[...] la semana pasada fuimos a hacer una entrevista porque estamos muy fuerte con la agenda de cuidado y cuando hacemos las presentaciones y las compañeras nuestras dicen ‘soy ama de casa’, yo les dije, ‘no, vos sos la que todos los días estás revolviendo la olla, la que le

está brindando acá la comida a tus vecinos del barrio'. Le digo: '¡vos sos una trabajadora, una trabajadora comunitaria!' [...] Y está muy fuerte en las compañeras, en las compañeras más grandes, ¿no? Las compañeras de más de cincuenta años lo plantean. (Entrevista Norma Morales, secretaria adjunta UTEP, julio 2023)

En síntesis, las transformaciones dentro de la UTEP y la posibilidad de materializar en propuestas concretas las demandas de reconocimiento simbólico y remuneración del trabajo en la economía popular y de los cuidados comunitarios, en particular, muestran la confluencia entre estrategias gremiales y de igualdad de género que estas trabajadoras sostienen.

## Conclusiones

La crisis de los cuidados que estamos atravesando y las presiones ejercidas sobre las capacidades sociales vinculadas con la sociabilidad y el sostenimiento de los hogares y las comunidades son componentes de una crisis socio-reproductiva del capitalismo más amplia. En la Argentina, la dimensión económica de esta crisis, ligada a los procesos de financiarización, ajuste estructural y desinversión en políticas de bienestar, se entrecruza con el avance de políticas orientadas por sectores de derecha radicales que socavan las capacidades estatales para atender las necesidades de amplios sectores sociales y brindar las garantías democráticas básicas para la vida en sociedad. La transformación del Estado y del orden social que implica el proceso de intensificación de perspectivas individualistas, mercantilizadoras y de desresponsabilización estatal sobre el sostenimiento de las condiciones de trabajo, de vida y de la protección social que transita la Argentina, se entrecruzan y refuerzan la crisis de los cuidados.

El cambio de gestión de gobierno, acaecido en diciembre de 2023, marca un giro en las políticas públicas hacia la desregulación económica, laboral y social, la privatización

de los recursos públicos y naturales para reducir el déficit fiscal. Este cambio incluye una dimensión cultural fundamental que altera la concepción del Estado, la sociedad y la política. Al grito de “viva la libertad, carajo”, Javier Milei ha declarado públicamente su odio al estado y su intención de destruirlo desde adentro.

Desde esta perspectiva, luego de seis meses de debate, en junio de 2024 se aprobó la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos y un paquete de medidas fiscales que favorecen explícitamente al capital concentrado en desmedro de la clase trabajadora, al sector privado en desmedro de lo público. Se trata de una reforma profundamente regresiva y de alcance estructural, que atenta contra los soportes sociales y estatales de la vida en común, contra los derechos laborales y sociales, el ambiente y la naturaleza, los avances en materia de igualdad de género y contra la propia democracia.

Esto sucede al calor de la movilización de una parte importante de la sociedad argentina, entre ella la UTEP, que se manifiesta insistentemente contra estas reformas. El gobierno nacional ha respondido con una brutal represión y persecución política que busca disciplinar la protesta social. En lo que refiere a la política social, especialmente aquellas vinculadas con la economía popular, se paralizaron, desfinanciaron y desmantelaron. Las políticas de apoyo alimentario dejaron de enviar comida a los comedores comunitarios.

En febrero de 2024 se intensificaron las protestas por la falta de entrega de alimentos, mientras la crisis económica hacía que cada vez más personas se acercaran a los comedores para resolver la necesidad básica de alimentarse. Ante ello, Sandra Pettovello, Ministra de Capital Humano y responsable de esta política, se negó a recibir a las/os referentes/as de la UTEP y expresó públicamente que iba a atender individualmente a la gente que tuviera hambre. La semana siguiente diez mil personas fueron a hacer “la fila del hambre”, que tampoco

fue atendida. La escalada del conflicto llegó al escándalo cuando se hizo público que existían unas 5.000 toneladas de alimentos almacenadas en galpones que no habían sido repartidas, algunos productos con vencimiento próximo.

Este proceso de desmantelamiento y paralización de la política social se funda en argumentos de desprestigio de la propia intervención estatal debido a la falta de transparencia y la mala gestión de los recursos públicos. En el discurso oficial, la incapacidad para resolver los problemas, definidos en términos de responsabilidad individual, se asocia exclusivamente con el manejo discrecional por parte de las agencias estatales y las organizaciones sociales que participaron de su implementación. A partir de ello se desarrollaron múltiples auditorías en los espacios comunitarios y productivos, mientras la intervención para atender el problema del hambre y las demandas de la economía popular sigue paralizada. Con ello se refuerza la persecución y demonización de las organizaciones populares y toda forma de organización colectiva y solidaria.

¿Qué sucede con las estrategias hacia la igualdad de género en este contexto? La situación es claramente desfavorable y las organizaciones de la economía popular han tenido que replegarse para atender las necesidades más básicas ligadas a la subsistencia. Las trabajadoras socio-comunitarias han redoblado su trabajo para atender la situación de crisis. Como planteaban las integrantes de la UTEP con las que conversamos, en 2023 estaban presentando proyectos de ley para el reconocimiento del trabajo de cuidados comunitarios. Hoy sólo reciben persecución y ni siquiera entregan alimentos a los comedores.

Como mostramos en el análisis realizado, las estrategias gremiales para mejorar las condiciones laborales y de vida de las/os trabajadoras/es del sector se inscriben en estrategias políticas más amplias que buscan ampliar el sentido del concepto de trabajo y avanzar hacia condiciones de mayor

igualdad de género, tanto dentro de la organización como para el conjunto de la sociedad. La elaboración y presentación de los proyectos de ley como articuladores de esta agenda y de las estrategias de igualdad de género fueron el resultado complejo de distintos factores. Entre ellos, el fortalecimiento del feminismo, la capacidad de formulación de diagnósticos por parte de las referentas, y a partir de ellos, la organización, movilización y materialización de propuestas concretas. También una correlación de fuerzas más favorable en un contexto sociopolítico que había habilitado la incorporación de las organizaciones de la economía popular a las estructuras del Estado en ámbitos legislativos y de gestión. Sin embargo, estos proyectos de ley no llegaron a ser tratados a nivel parlamentario, ni sancionados.

La posibilidad de sostener esta agenda en el nuevo contexto socioeconómico y político, y el éxito de las estrategias de igualdad de género, aún tienen un final abierto que dependerá de las nuevas relaciones de fuerza, las articulaciones y alianzas que puedan construirse, fortalecerse y ampliarse. También de la creatividad y la imaginación política para disputar el sentido de las transformaciones en curso.

## Bibliografía

- Aiziczon, F. (2016). Trayectorias de politización: La estrategia del sindicato ceramista neuquino, 2001-2003. *Contenciosa*, (6), 1-17.
- Arango, Y., Chena, P., & Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Cartografías del Sur*, (6), 1-18.
- Arruzza, C., & Bhattacharya, T. (2020). Teoría de la Reproducción Social. Elementos fundamentales para un feminismo marxista. *Archivos De Historia Del Movimiento Obrero y la Izquierda*, (16), 37-69.
- Barrios de Pie, Unión de Trabajadores de la Economía Popular. (2023). *Estado de situación de los espacios comunitarios y el trabajo de cuidado en los Barrios Populares del AMBA*. Cuidar es Trabajo. [https://cuidarestretrabajo.com.ar/wp-content/uploads/2023/06/informe\\_cuidar\\_es\\_trabajo\\_v01.pdf](https://cuidarestretrabajo.com.ar/wp-content/uploads/2023/06/informe_cuidar_es_trabajo_v01.pdf)
- Baththyany, K. (2020). La pandemia evidencia y potencia la crisis de los cuidados. *Pensar la pandemia. Observatorio social del coronavirus*, (1), 1-4.
- Baylos, A. (2001). Globalización y Derecho del Trabajo: Realidad y Proyecto. *Derecho & Sociedad*, (17), 38-55.
- Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana: ¿Un asunto de mujeres? En M. León (Comp.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables* (pp. 5-25). Veraz Comunicação.
- Chena, P. (2022). Economía Popular. Un modo de producción que puja por desarrollarse. *Realidad Económica*, 52(351), 9-32.
- Coraggio, J. L. (1999). *De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo* [Ponencia]. Seminario Economía dos sectores populares: entre a realidade e a utopia, Salvador, Bahía.
- Coraggio, J. L. (2004). *De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza"*. Espacio Editorial.
- De la Garza Toledo, E. (2010). *Hacia un Concepto Ampliado de Trabajo*. Anthropos.
- Deux Marzi, M. V., & Hintze, S. (2023). El trabajo en la economía popular, social y solidaria en la Argentina: Caminos colectivos hacia su visibilización y protección. *GIZAEKO - Revista Vasca De Economía Social*, (20), 283-319.
- Díaz Molina, L., Etxezarreta Etxarri, E., & Larrañaga Sarriegui, M. (2018). Cooperativa de cuidados: de la prestación económica

- de asistencia personal hacia la colectivización de las personas cuidadoras. *Zerbitzuan. Revista de Servicios Sociales*, 67, 5-20.
- Elbert, R. G. (2012). Activismo sindical y territorio en un período de reactivación de la protesta gremial en Argentina: Estudio de caso de trabajadores de un frigorífico ubicado en la zona norte. *Quid. Revista del Área de Estudios Urbanos*, 16, 181-192.
- Faur, E., & Jelin, E. (2013). Cuidado, género y bienestar: una perspectiva de la desigualdad social. *Voces en el Fénix*, 110-116.
- Ferguson, S. (2020). Las visiones del trabajo en la teoría feminista. *Archivos De Historia Del Movimiento Obrero y la Izquierda*, (16), 17-36.
- Fernández Álvarez, M. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (62), 21-38.
- Fournier, M. (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense: ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”? *Trabajo y sociedad*, (28), 83-108.
- Fraser, N. (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados. *New left review*, (100), 111-132.
- Godinho Delgado, D. (2009). *Sindicalismo latinoamericano y política de género*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). *Organización y economía popular*. CTEP.
- Hopp, M. V. (2020). Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina: Estrategias y problemas en el periodo 2003-2019. *Revista da ABET*, 19(1).
- Hopp, M., & Maldovan Bonelli, J. (Coords.). (2020). *¿De qué hablamos cuando hablamos de una «nueva normalidad»? Reflexiones en torno al trabajo de los/as vendedores/as callejeros/as en el contexto de la pandemia del COVID-19*. *Informes de Coyuntura*, 12. IIGG-UBA.
- Hopp, M., & Mutuberría Lazarini, V. (2022). ¿Economías transformadoras o transformar la economía? *Tekoporá. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales*, 4(1), 56-74.
- Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). (2019). *Estimación cuantitativa de la economía popular*. OCEPP.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política*. Oficina de País de la OIT para la Argentina.

- Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Editorial Biblos.
- Pinto, R. (2022). Trabajo de cuidado no remunerado y género. Un análisis de proyectos de ley en Argentina. *Zona Franca*, 30, 407-431.
- RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores la Economía Popular). (2021). *Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Reporte agosto 2021*. Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores la Economía Popular). (2022). *Principales características de la economía popular registrada. Informe Noviembre, 2022*. Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- RENATEP (Registro Nacional de Trabajadores la Economía Popular). (2023). *Juventudes y Economía Popular en el ReNaTEP. Reporte abril 2023*. Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social.
- Scott, J. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En Marta Lamas (Ed.), *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265-302). PUEG-UNAM, Porrúa.
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género, antropología y Derechos Humanos*. Prometeo-UNQ.
- Varela, P. (2020). La reproducción social en disputa: un debate entre autonomistas y marxistas. *Archivos De Historia Del Movimiento Obrero y la Izquierda*, (16), 71-92.
- Webster, E., Britwum, A., & Bhowmik, S. (2017). *Crossing the Divide: Precarious Work and the Future of Labour*. University of KwaZulu-Natal Press.
- Wolanski, S., Sorroche, S., Mate, E., Santín Rulfo, B., & Fernández Álvarez, M. I. (2022). *La economía popular, sus números y dinámica entre el 4t-20 y el 1t-22. Análisis de la composición etaria de la población*. Citra.

## Normativas

- Cuidar en Igualdad - Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA), Proyecto de ley. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, expediente 0023-PE-2022 del 3 de mayo de 2022.

- Fondo Solidario Nacional de Promoción y Fortalecimiento del Trabajo Comunitario de Cuidado, Proyecto de ley. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, expediente 0485-D-2023 del 7 de marzo de 2023.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal del 1 de junio de 2015*. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria del 10 de junio de 2022*. OIT.
- Programa Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de Comedores y Merenderos Comunitarios, Proyecto de ley. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, expediente 2316-D-2023 del 30 de mayo de 2023.
- Sistema Integral de Protección del Trabajo de Cuidado Comunitario, Proyecto de ley. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Argentina, expediente 2227-D-2023 del 22 de mayo de 2023.

## CAPÍTULO 9

# La ciudad de las mujeres: trabajo y uso del espacio público en la era del Neoliberalismo en Bolivia

*Nadia Scarleth Guevara-Ordóñez*

### Introducción

Bolivia implementó el modelo neoliberal en la década de los 80's, desde la promulgación del D.S. 21060. En adelante, el mundo del trabajo fue cambiando de un modelo en el que las empresas estatales e industriales otorgaban seguridad a los trabajadores a uno en el que, el periódico La Patria, en base a datos de la OIT cita que el 85% de la población boliviana en la actualidad pertenece a los mal denominados “informales”. En el caso de las mujeres esta cifra llega al 87% y en el de los hombres a 83% (La Patria, 2024). Estas cifras muestran el resultado de décadas en las que la regulación laboral, la implementación de contratos por tiempo horario y la narrativa del auto empleo o romantización de la precariedad tomaron el lugar de la seguridad laboral. El proceso iniciado en el año 1985, a pesar de los diversos cambios de gobierno y de

tendencias políticas, no se interrumpió hasta la actualidad. Es más, se agravó durante las últimas décadas gracias a la implementación tácita de un modelo que, ante la ausencia de fuentes laborales formales y estables, romantiza y dirige hacia una economía basada en emprendimientos por “cuenta propia”. Este modelo no solo es percibido como el único viable para lograr un sustento económico, sino que es apoyado por diversas organizaciones financieras y estatales que impulsan los microcréditos para “emprendimientos” como alternativa a la creación de empleos dignos.

Estas condiciones se agravan en el caso de las mujeres, quienes ocupan el índice más alto de trabajo precario, especialmente después de la pandemia de COVID-19. Al igual que el resto de mujeres en toda América Latina, en Bolivia, las mujeres fueron relegadas nuevamente al entorno privado y posteriormente fueron obligadas a buscar alternativas laborales que les permitan cumplir no sólo con la búsqueda de sustento económico, sino también las labores de cuidado. Ante la negación del Estado y la sociedad de implementar políticas de cuidado que faciliten a las mujeres desarrollarse profesionalmente a la par que los varones, muchas madres o que cumplen tareas de cuidado, se ven obligadas a buscar alternativas económicas en el espacio público, convirtiendo a éste en un espacio de trabajo, de cuidado, de maternaje, de establecimiento de redes, etc.

Por ello, en este capítulo, se busca mostrar las formas en las que la aplicación de políticas neoliberales y de negación del cuidado tienen un impacto directo sobre la vida económico-laboral de las mujeres en Bolivia. Y, al mismo tiempo, se pretende mostrar las alternativas que las mujeres vienen desarrollando para poder ejercer su autonomía económica y continuar con sus tareas de cuidado y maternaje. Para este fin, se tomará como ejemplo la ciudad de La Paz y las diversas manifestaciones de la apropiación del espacio público por

parte de estas mujeres, y cómo su actuación en estos espacios da un nuevo sentido a esos lugares a pesar de la negativa estatal-municipal de reconocimiento de su presencia.

## Ajustes económicos y neoliberalismo

A mediados de la década de 1980, Bolivia se encontraba en una crisis económica caracterizada por una espiral inflacionaria que afectó a toda la población. En ese contexto, y como “solución”, se planteó el D. S. 21060. Dentro de esta norma, fuera de la eliminación de subsidios, eliminación de control de precios, etc., se establecieron medidas de “flexibilización” laboral como la contratación temporal (art. 55), legalización del trabajo por horas (art. 57), eliminación de la estabilidad laboral (art. 59), implementación de la negociación colectiva (art. 61), posibilidad de cambiar la duración de la jornada laboral (art. 63) (D.S. N. 21060, 1985). Estas medidas buscaban, discursivamente hablando, y junto con la decisión de eliminar el papel del Estado en la economía, mejorar las condiciones del mercado para ampliar la oferta laboral mediante la flexibilización del empleo para que sean más sencillos los procesos de contratación mediante la eliminación de obligaciones y derechos hasta ese momento vigentes.

Este panorama marcó el rumbo social y económico boliviano en la década de los 90s e inicios del nuevo siglo. Ya en el período de los gobiernos del MAS (Movimiento al Socialismo) y a pesar de las primeras medidas en torno a políticas de empleo, comenzó un proceso acelerado de precarización del empleo.

La paradoja entre políticas “de izquierda” y una espiral neoliberal, puede verse entre los años 2006 y 2009. En este periodo, primero se prohibió la subcontratación para luego dar marcha atrás y legalizarla. Este hecho permitió a la mayoría de las empresas, pero también entidades públicas, ONGs, etc., mantener relaciones laborales jerárquicas por medio

de la contratación “temporal”, ya sea como microempresas, o como empleados unipersonales. En la práctica, estas pequeñas empresas o empleados “autónomos” absorbieron el grueso de la masa laboral. Al mismo tiempo, tanto el gobierno como organismos internacionales, ONGs, y toda una serie de actores, comenzaron a incrementar sus políticas y discursos de “incentivo” de Micro y Pequeñas empresas, lo que en la práctica fue, y es, la legitimación de la precariedad y el cuentapropismo. Este hecho, puede observarse en la actual distribución del empleo en Bolivia, según el periódico los Tiempos, con base en información del Instituto Boliviano de Estadística (INE) del año 2022, el 25% de los y las bolivianas trabajaban en el sector agropecuario, seguido por un 19,1 % de personas en el sector de “venta por mayor y menor” y reparación de automóviles, 11% en el sector manufacturero, 8,6% en el sector alojamiento y servicios de alimentación, etc. (Los Tiempos, 2023). Debe entenderse, que estos sectores son aquellos que no cuentan con una estabilidad laboral, y en el caso de la agricultura, no cuenta siquiera con mecanismos de seguridad social. En el caso del empleo de las mujeres, cabe destacar, que según el INE, el 68.4% de ellas son parte de la fuerza laboral, considerando información de 2024 analizada por el Observatorio de Género con base en datos del INE y del PNUD (Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer, 2024). Dentro de ese 68.4%, las ocupaciones desempeñadas por mujeres se concentraban para 2024 en sectores como: comercio (44.5%), alojamiento y servicio de comida (22.7%), y la industria manufacturera (14.1%) (Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer, 2024). Además de ello, y según el mismo estudio, debe considerarse que además, el 15,3% de las mujeres para el 2021 ya se encontraba en condiciones de subempleo, cifra que aumentó drásticamente desde 2019 cuando apenas era del 5.9%.

Sumada a esta situación, las mujeres son las que absorben el grueso de las tareas de cuidado, destinando

mayor tiempo a estas labores que los varones. Teniendo una consecuencia directa sobre sus posibilidades de acceder a trabajo remunerado. Según datos del INE analizados por el Observatorio, para 2019, considerando a mujeres económicamente activas de 14 a 65 años, las mujeres identificaban las labores de casa y el cuidado como uno de los principales obstáculos (47.4%). A esto, debe sumarse que, en caso de hogares monoparentales, el 82.4% de estos hogares tienen como cabeza de familia a mujeres (2021) (Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer, 2024).

Ante este panorama, puede verse que el trabajo de las mujeres en Bolivia se encuentra doblemente precarizado, por un lado, por las estructuras económicas y jurídicas mismas, y, por el otro lado, por la división sexual del trabajo que asigna de forma permanente a las mujeres no solo las labores de cuidado, sino el espacio de lo privado y subvalorado.

## Precariedad y género

Ante este panorama global, el caso de la ciudad de La Paz muestra cómo se traducen las condiciones emanadas por la aplicación del neoliberalismo en la práctica y el espacio público, y cómo se combinan con condiciones patriarcales.

Si bien en cifras se habla del comercio como uno de los sectores más “robustos” de la economía boliviana, debe pensarse en los matices reales de ese comercio. Rubro que va desde el comercio de maquinarias, implementos de construcción, etc., hasta la comercialización al menudeo de artículos de belleza, verduras, ropa de segunda mano, etc. La realidad demuestra que cuando se habla de comercio, en el caso de las mujeres, se trata de venta directa de mercadería que no supera los 100 dólares como inversión, y que, en muchos casos, comercializan los mismos productos agropecuarios que ellas mismas cultivan en sus unidades familiares o comunales. Este hecho se fue incrementando a lo largo de

los últimos años, y se aceleró exponencialmente desde la crisis del COVID-19 que arrojó a las mujeres a una mayor precariedad. De hecho, se calcula que para el 2023 entre el 83.2% de las mujeres trabajadoras se encuentran en el mercado informal (Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer, 2024). Sobre este tema, Vega y Bermúdez muestran un caso similar en la ciudad de Quito que puede ser tomado para el caso paceño. Ellos ven a la venta directa como una “opción laboral subalterna”, especialmente en el caso de las mujeres a escala mundial (Vega y Bermúdez, 2019, p. 346). Estos autores sintetizan estudios previos al respecto de esta forma:

Así, el sistema de VD elimina departamentos de comercialización e intermediarios incentivando el modelo de “trabajador independiente”, del “emprendedor”, dueño de su negocio, y por lo tanto, responsable de su seguridad social. La individualización de la relación laboral, mediada por las nuevas tecnologías de la información, permite el control difuso e íntimo de las trabajadoras señalado en la literatura internacional sobre trabajo femenino y capitalismo emocional. (p. 346)

Analizando a profundidad esta afirmación, cabe destacar la concepción de capitalismo emocional, acuñada por Eva Illouz. Esta autora muestra la relación entre las prácticas económicas y las emociones en las sociedades contemporáneas, esta relación se daría a manera de coproducción en torno a dos procesos: emocionalización de la conducta económica y racionalización de la vida emocional (Illouz, 2024). Sobre el tema, Molteni ahonda en el impacto de la racionalización de los sentimientos con base en las necesidades del mercado, especialmente en contextos de informalidad. Señala por un lado cómo en los contextos laborales actuales la gestión de las emociones es vista como un requisito en sí mismo, y por el otro, cómo los nuevos contextos de trabajo individualizado hacen énfasis en la supuesta capacidad de los trabajadores de

cambiar sus propias circunstancias por medio de la gestión de sus emociones (Molteni, 2021). Este autor se centra en entornos informacionales, es decir, dominados por la tecnología. Sin embargo, sus hallazgos pueden inferirse también para labores como las que se analizan en este trabajo, ya que tienen un aspecto en común: la individualización del trabajo y la romantización de condiciones como son la desregulación, ausencia de normas, acción individual como base de auto-mejora de las condiciones.

Al respecto, es interesante seguir el recorrido del discurso del “cuentapropismo” como paradigma de desarrollo y realización personal. Tanto en Bolivia como en el resto de América Latina, el fenómeno del emprendedurismo, cuentapropismo, microcréditos como mecanismo de desarrollo, etc., se incrementó durante las últimas décadas. En Bolivia, dado que las mujeres en general no son sujetos crediticios, los microcréditos para iniciar micro empresas (la mayoría de las veces uni empresas), son uno de los principales mecanismos de financiamiento. Según la ASFI, el 43% de los créditos otorgados a mujeres en Bolivia corresponden a microcréditos y el 38% a créditos de vivienda (ABI, 2024).

No obstante, cabe preguntarse en qué se invierten esos microcréditos, según ONU Mujeres sobre información de 2022, las actividades económicas de “empresarias y emprendedoras” se distribuían en 3 grandes sectores: productivo (8% con créditos, 10% sin créditos), comercio (27% con créditos y 25 % sin créditos) y servicios (14% con créditos y 15% sin créditos). De esta manera, puede observarse que el capital, sea con o sin créditos, con el que cuentan las “emprendedoras” es invertido generalmente en el comercio, llegando al 52% tomando en cuenta a ambas constelaciones (ONU Mujeres, 2022). Debe tomarse en cuenta que las mujeres constituyen el 80% del comercio informal (Irahola, 2024).

Por otro lado, se debe considerar que la mayoría de las personas que trabajan por cuenta propia, además, lo

hacen de forma precaria. Y, el número de personas que trabajan de esta manera fue creciendo las últimas décadas. Según La Misión de Naciones Unidas en Bolivia, este fenómeno puede entenderse bajo la siguiente lógica:

En general, el crecimiento de la economía informal puede deberse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, a menudo desarrolladas sin consultas tripartitas (entre Gobierno, trabajadores y empleadores), así como a la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y las leyes. (Oficina de la OIT para los países andinos, 2022, p. 16)

El estudio realizado por este organismo mostró un porcentaje elevado de mujeres que trabajan “por cuenta propia” (40%). Lo que, según la agencia, además de los resultados cualitativos obtenidos por entrevistas, se debe principalmente a la asignación de roles de cuidado y la poca o nula formación educativa de las mujeres. En el caso del cuidado, hace que su ingreso al mercado laboral sea tardío o intermitente, por lo que sus posibilidades de conseguir un empleo fijo son muy pocas.

A este panorama, debe sumarse la racialización del trabajo informal—por cuenta propia. El IISEC muestra la relación entre la migración campo-ciudad y el hecho de que las mujeres que llegan de áreas rurales a ciudades como La Paz, lo hagan por razones de trabajo y se dediquen al comercio (Irahola, 2024). Las cuestiones de idioma, educación, racismo, etc., que aquejan a esta población serían las principales causas por las que terminen laborando en la informalidad, especialmente al comercio al menudeo. De hecho, los datos presentados por la OIT sobre el año 2020 muestran que la mayoría de las trabajadoras informales tienen origen indígena. En este estudio puede observarse que el sector conformado

por cuentapropistas informales se divide en un 53% de origen indígena y un 31% de origen no indígena (Oficina de la OIT para los países Andinos, 2022). Hablando específicamente en el caso de la ciudad de La Paz, puede verse que el 75.1% del cuentapropismo informal se dedica al comercio, y servicios como restaurantes y hoteles. En este sentido, puede hablarse de una exclusión multidimensional, ya que son excluidas de circuitos de trabajo formal en su calidad de mujeres y por la división sexual del trabajo, pero además, son doblemente excluidas cuando se trata de mujeres de origen indígena.

## División sexual del trabajo y espacio público

Las condiciones económicas ya citadas se manifiestan en el espacio urbano de forma muy concreta. Y para acercarse a esta realidad, puede verse a la ciudad como un espacio de múltiples usos. En el caso de la ciudad de La Paz, se piensa tradicionalmente en el espacio público como un espacio de orden y control, por lo menos desde las políticas formales desde inicios del siglo XX. De hecho, la victoria de los liberales y el traslado de la sede de Gobierno a La Paz, dio paso a que el proyecto de “desarrollo y progreso” vea en las regulaciones del espacio urbano como mecanismos de disciplinamiento para cambiar a la población (Guevara, 2021).

Sin embargo, las políticas neoliberales transforman a este espacio en uno de sobrevivencia, de trabajo y de maternaje. En el caso específico de las mujeres, debe entenderse que la creación misma del espacio urbano, contiene una dualidad de base. Cristina Carrasco y Mónica Serrano, en cuanto a la ciudad, señalan:

El modelo de ciudad en el que vivimos actualmente se ha desarrollado sobre el sustento de la división sexual del trabajo. El espacio se configura a partir del dualismo público-privado que segrega el espacio según dos esferas, la productiva y la reproductiva, y asigna funciones

específicas con categorías genéricas de lo masculino y lo femenino, produciendo así un sistema binario y opresivo. (Carrasco y Serrano, 2019, p. 65)

Esta división tiene consecuencias directas sobre la autonomía de las mujeres: “esta es una de las armas principales del patriarcado para eliminar la presencia de las mujeres de los ámbitos de poder, entre ellos el espacio urbano, y hacernos sentir que no estamos donde debemos estar” (Carrasco y Serrano, 2019, p. 66). Lo “público” y lo “privado” es parte fundamental de la construcción del patriarcado mismo. Según Maria Mies, la visión que enmara a las interacciones y acciones de las mujeres con la naturaleza como acto “de la naturaleza” (Mies, 2019, pp. 103-104), tiene consecuencias sobre lo que se piensa, y se asume, sobre el trabajo de las mujeres. En ese sentido, esto explica por qué se ven a las labores de cuidado como acciones biológicamente determinadas y, por lo tanto, no resultado de una acción direccionada y “productiva”.

En el caso boliviano, se ve a las mujeres tradicionalmente como cuidadoras. Este hecho se identifica en la cultura popular misma. Caracterizando a la “buena mujer” como parte del hogar y de la maternidad, como señala Diez de Medina en 1893, en un texto denominado como ¿Qué es ser mujer?:

[...] Es ideal, es sublime, amante santa  
Cuando se llama madre la mujer.  
Cuando es pura es encanto de la vida  
Del hogar el consuelo y el placer [...]  
(Diez de Medina, 1893/2001, p. 333)

Más allá de la vejez de este texto, con estas palabras se comprueba la hipótesis de Mies sobre los roles y visión biologista sobre las mujeres. Y, en un contexto de neoliberalismo, que no solo llevó a la desaparición de condiciones laborales dignas, sino que eliminó también las estructuras tradicionales que permitía de una u otra manera mantener los roles de género,

cabe preguntarse, cómo afecta a las mujeres la espada de dos filos entre ser las encargadas del cuidado, y por el otro, convertirse en fuerza laboral precarizada y racializada. Al respecto, Nikki Craske habla de los resultados de las políticas neoliberales como la “nueva pobreza”, y muestra las características de la feminización de la pobreza. Según esta autora, los hombres y las mujeres viven de forma diferente la pobreza (y la precarización como veremos más adelante). La razón por la que se vivan de diferente manera son “las cargas domésticas más pesadas y el menor nivel de estudios” (Craske, 2007, p. 127) principalmente. Esta diferencia, además, se manifiesta en la diferencia de remuneración entre hombres y mujeres. En Bolivia, a pesar de las campañas de alfabetización y acceso a la educación, prevalece una diferencia en acceso a la educación especialmente universitaria entre hombres y mujeres.

De esta manera, las labores de cuidado, acceso a la educación, acceso a la tecnología, y cuestiones culturales sumadas a las estructuras patriarcales, derivan en que las mujeres lleven a cabo las actividades más precarias de la economía, como la comercialización ambulante, trabajo nocturno, o labores domésticas por horas, como se vio en cifras. En este sentido, y volviendo al espacio público, puede observarse que la razón, o más bien la necesidad, económica, junto con la expulsión de las mujeres de los circuitos de empleo formal, hacen que ese espacio se convierta en la única opción de sobrevivencia para muchas mujeres. Ese espacio, pensado desde el urbanismo y los gobiernos municipales como espacios de tránsito, de orden, etc., da paso a una realidad autoconstruida y autogestionada desde los márgenes del modelo económico y muestra estrategias de apropiación por parte de las mujeres que van más allá del solo hecho de la venta, sino que muestran procesos de agrupación, cuidado mutuo y organización. Su presencia crea tensiones en un contexto en el que las ciudades neoliberales,

a pesar de estar inmersas en los procesos económicos que arrojan a las trabajadoras a las calles, priorizan lo estético y el uso de tránsito de los espacios públicos.

## Espacio urbano como espacio de trabajo

Como ya se vio, el desarrollo de las políticas neoliberales derivó en el incremento del auto empleo, especialmente en el comercio. Y, en su gran mayoría, este comercio se desarrolla en las calles más transitadas de las ciudades. En el caso de la ciudad de La Paz, cuyas características geográficas y de flujo de peatones hace que toda actividad se concentre en la arteria principal de la avenida Mariscal Santa Cruz-Prado, se aprecia una equivalencia entre la cantidad de personas que pasan por esas vías y la cantidad de vendedores ambulantes, especialmente después de la pandemia del COVID-19. Un periódico local caracterizaba a la ciudad en 2020 con el siguiente titular “La Paz se ha convertido en un inmenso mercado informal”:

Las vías Mariscal Santa Cruz, sector de la Pérez Velasco, El Prado; las calles Yungas, Comercio, alrededores de la plaza Uyuni, entre otros, se han visto “invadidos por vendedores” que, según ellos, se vieron obligados a salir como comerciantes ante la necesidad de ganar el pan de cada día. Entretanto, los dueños de los puestos formalmente reconocidos por las autoridades y que contribuyen con sus impuestos de ley, que por lo general están en edificios de dichas calles y avenidas, han protestado ante esta situación y mencionado que tienen una competencia desleal, “si bien entendemos la necesidad de la gente de trabajar”.

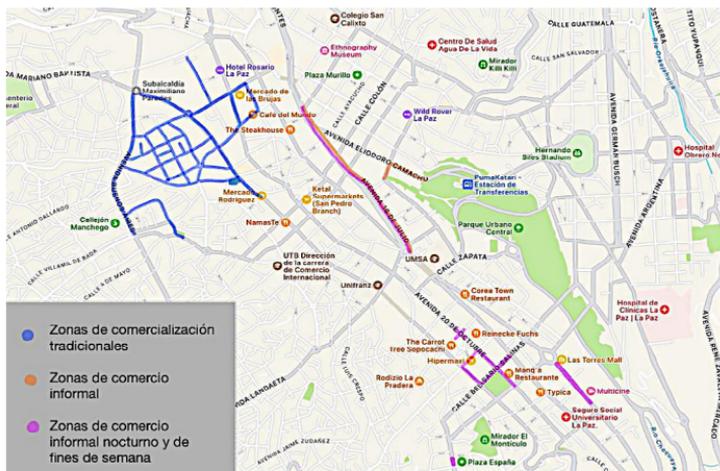
“Hasta ya han fundado un sindicato de vendedores y pretenden que los reconozcan”, dijeron algunos de los representantes de los comerciantes legalmente autorizados. (El Diario, 2020)

Esta nota de prensa muestra la complejidad del tema, por un lado, los vendedores ambulantes toman el espacio público como única forma de sobrevivencia, y, por el otro lado, tanto vendedores reconocidos que cuentan con licencias de venta otorgadas por el municipio, como las autoridades e incluso vecinos, ven su presencia con recelo. Si bien este no es un fenómeno nuevo, la emergencia sanitaria aceleró la precarización que se venía viviendo. Además, llevó a que se desarrolle un proceso muy particular que se articula con la geografía e historia paceña. De hecho, la ciudad de La Paz siempre tuvo como característica el comercio y los mercados a cielo abierto. No obstante, los lugares donde se encontraban estos centros de comercio se localizaban en el centro de la ciudad, en la parte occidental de la ciudad, concretamente en las zonas de la calle Tumusla, Gran Poder, etc., zonas que históricamente pertenecieron a “parcialidades” indígenas y que todavía cuentan con los denominados “Tambos” o centros de acopio de productos agrícolas para posterior distribución. Estos lugares de acopio y distribución de alimentos existieron desde antes de la colonia, y, como señala Aramayo, siguen teniendo un rol en los circuitos comerciales de las laderas y los sectores populares (Aramayo, 2013).

Estas zonas concentraban tradicionalmente el grueso del comercio al menudeo de todo tipo de productos. Sin embargo, los procesos de confinamiento sanitario, pérdida de empleo por el cierre de empresas, así como el factor del miedo al contagio, hizo que un sin número de vendedores se acerquen a zonas que en el pasado se consideraban como “tabú” al ser zonas residenciales. Si bien el fin de la emergencia sanitaria hizo que muchas de las ferias itinerantes que ayudaron a los vecinos durante los meses de confinamiento desaparezcan gradualmente, se crearon nuevos puntos de comercio que muestran los efectos de estos procesos. Y, a pesar de que las autoridades municipales no son benevolentes con los nuevos actores, es un proceso que no tiene freno.

**Figura 9.1**

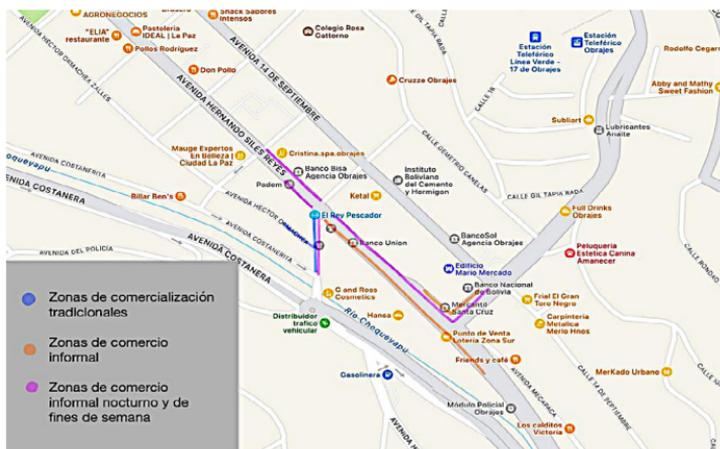
*Principales espacios utilizados para el comercio en el Centro de la ciudad de La Paz*



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps

**Figura 9.2**

*Principales espacios utilizados para el comercio en la zona de Obrajes*



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps

Como puede observarse en los mapas elaborados a partir del procesamiento de datos llevado a cabo, podría afirmarse que el comercio ‘bajó de las laderas’ al centro, e incluso a zonas de estratos simbólicamente altos como la zona sur. Los principales lugares de comercialización identificados fueron:

- Atrio del edificio de correos
- El Prado
- Plaza España (fines de semana y noches)
- Calle 17 de obrajes
- Alrededores de mercados tradicionales

Para este capítulo, se llevó a cabo un proceso de relevamiento de información cualitativa realizado en la ciudad de La Paz, que fue desde la observación natural hasta entrevistas realizadas a más de 40 vendedoras móviles. En este proceso, pudo identificarse los siguientes factores como causas por las que mujeres entrevistadas realicen labores de venta en el espacio público:

- Falta de oportunidades laborales para personas con bajo nivel educativo (si bien en cifras cuentan como “alfabetizadas”, no terminaron la educación escolar hasta el bachillerato)
- La maternidad y cuidado de niños en primera infancia
- Ausencia de cualquier otro tipo de ingresos o manutención

Estos tres factores no son excluyentes, en la mayoría de los casos se conjugan en el momento de tomar la decisión de trabajar en este rubro. Por otro lado, también se observó, y corroboró, lo que las cifras arrojan: el comercio precarizado está altamente racializado y tiene repercusiones en el tipo de productos, espacios a los que acceden estas mujeres e ingresos. Es decir, las mujeres de origen indígena comercializan generalmente productos agrícolas provenientes ya sea de sus propios cultivos familiares, o de sus comunidades, plantas medicinales (eucalipto, manzanilla, jengibre, etc.). Mientras que mujeres de estratos más urbanos, cuentan con productos no

percederos, y acceden a otros circuitos de comercialización, como por ejemplo, las redes sociales y ventas concertadas. En este sentido, puede afirmarse que el comercio realizado por las mujeres indígenas siempre estuvo presente en las ciudades bolivianas, especialmente en la ciudad de La Paz, de hecho, ninguna política, ni pre, ni post neoliberalismo, las contempló como trabajadoras, y, por lo tanto, jamás se analizó la posibilidad de brindarles mejores opciones de trabajo. La imagen de la “cacerita” es la representación cultural e histórica de estos personajes. Al respecto, y citando el trabajo de Bell Hooks (2020), puede verse un desarrollo diferente en cuanto al trabajo femenino en Bolivia. Mientras las clases medias y altas tradicionalmente mantenían la división sexual-espacial del trabajo, las mujeres indígenas y mestizas llevaban trabajando en distintas áreas desde hace siglos.

En el caso específico de las mujeres migrantes de áreas rurales, principalmente del Altiplano, puede observarse que se incorporaron históricamente a circuitos de comercio ante la ausencia de industrias o empresas que hubieran podido absorber esta mano de obra, tal como señala Carlos Toranzo (2020), en su análisis sobre las Burguesías cholas y el capitalismo boliviano. Tanto este como otros textos previos, muestran claramente que el sector del comercio fue y es dominado por mujeres de origen aymara y quechua. No obstante, sería un error homogeneizar a estas mujeres, ya que, como señala Mariana Gómez, “no es lo mismo ser chola, birlocha, o birlocha o mestiza ilustrada, mujer indígena rural o urbanizada” (2022, p. 100), ya que, cada una de estas divisiones de “clase e interétnicas” muestran lugares diferentes. Son precisamente estas mujeres las que afirmaron mayoritariamente que la falta de educación, maternidades tempranas y no haber realizado nunca otra actividad que no fuera el comercio, hacen que se vuelquen a estas actividades. En la mayoría de los casos, su entrada al mundo del comercio se inició en la adolescencia, ya sea de la mano de sus madres u otras mujeres de la familia, o, como alternativa al trabajo

de la tierra en sus comunidades de origen. En otros casos, su trabajo era parte de un circuito de producción en el que eran “elegidas” para comercializar los productos producidos por sus unidades familiares. En este caso, se apreciaba la ecuación mujer-comercio de alimentos-clientas mujeres. En este sentido, resultó interesante ver cómo los espacios de venta de mujeres distribuidos por toda la ciudad, además, eran espacios en los que se concentraban otras mujeres, esta vez en calidad de clientas.

Desde otro punto, se identificó la relación de esta problemática con trabajo altamente racializado: el trabajo doméstico. Este tipo de empleo disminuyó en los últimos años ya sea como consecuencia perversa de leyes que trataron de protegerlo, o por el descenso de ingreso de las unidades familiares, etc. Puede observarse que en muchos casos, mujeres que antiguamente realizaban labores domésticas para terceros, actualmente se vuelcan al comercio precisamente por la desaparición paulatina de este rubro. En las entrevistas realizadas se visibilizó esto con cierta nostalgia por el trabajo fijo, a pesar de que este no hubiera contado con beneficios sociales, ni jubilación, etc.

Del otro lado, se observa un recorrido diferente en las mujeres de orígenes más urbanos, muchas de ellas si tenían trabajos fijos (muchas veces sin beneficios sociales, pero fijos), o incluso, realizan este tipo de labores como segundo trabajo (especialmente en ventas por internet), y en otros casos, llevan a cabo esas labores para solventar sus estudios.

De hecho, dentro de este complejo e intrincado mundo, las vendedoras que comercializan elementos de mayor costo y duración, como cosméticos, artículos ligados a moda, etc., generalmente cuentan con mayor educación y capacitación, y también mayor acceso a tecnología (ventas por internet, uso de automóvil propio para entregas, etc.). Especialmente después de la pandemia de COVID-19, muchas mujeres de clase media que perdieron sus trabajos o que “salieron a trabajar” porque sus parejas habían perdido el suyo, vieron

en el comercio una salida rápida para su sobrevivencia. Y en la actualidad continúan en estas actividades habiendo refinado sus estrategias de comercialización.

En este sentido, se encontró que se elegía este tipo de trabajo por superar en ingresos y flexibilidad horaria a otro tipo de trabajos, que si bien serían fijos, exigen el cumplimiento de horas extras, no tienen flexibilidad en el caso de que se tenga que atender a familiares, especialmente menores de edad, enfermos, etc. Tomando en cuenta que la mayoría de los trabajos a los que acceden las mujeres en sectores formales corresponden a los de servicios, burocracia, etc., hablaríamos de niveles de remuneración económica que van alrededor de los 2200 bolivianos (250 dólares aprox.). Estos ingresos no alcanzarían para solventar los gastos de una familia promedio, por lo que muchas de ellas señalaban preferir la venta en vía pública por acceder a mayores ingresos, mientras que otras señalaron que complementaban sus ingresos con la venta de productos en horarios específicos que eran compatibles con sus trabajos formales. En todos estos casos, estuvo presente el factor de la responsabilidad casi exclusiva de estas mujeres sobre sus familias. Tomando en cuenta que la mayoría de las familias monoparentales en Bolivia están en manos de mujeres (82%), puede entenderse que los sectores formales no sean una opción para estas madres.

## Arquitectura hostil y políticas de persecución

El Municipio de la ciudad de La Paz, al igual que en otras ciudades, desarrolló estrategias de eliminación del comercio informal que pueden agruparse en dos tipos: aplicación de la arquitectura hostil y la persecución de los comerciantes informales. En cuanto a la arquitectura hostil, el mejor ejemplo es el del atrio del Edificio de Correos. Este espacio sirvió por décadas como punto de referencia, encuentro y comercio, al ser uno de los pocos espacios amplios que ofrece el centro

de la ciudad. Durante la crisis sanitaria de 2020, este punto comenzó a ser utilizado por vendedoras que anuncian sus productos por plataformas sociales, especialmente el Marketplace de Facebook. Ante el aumento de este comercio, el atrio fue cerrado por rejas, bajo el pretexto de precautelar la salud de aquellos que hacían uso de las instalaciones del correo. Este hecho limitó el espacio de forma significativa, quitando la posibilidad a las vendedoras de sentarse. Sin embargo, esto no disminuyó este tipo de comercio, sino que lo distribuyó a otros puntos como las estaciones del teleférico.

### **Figura 9.3**

*Reducción del espacio de tránsito peatonal.*

*Edificio de Correos, ciudad de La Paz.*

*Ejemplo de arquitectura hostil*



*Fuente: Fotografía propia*

Sobre la arquitectura hostil, puede decirse que ésta juega como un dispositivo de disciplinamiento sobre las personas que utilizan un determinado espacio. Betriu señala al respecto:

[...] la acción de diseñar e idear la secuencia del uso de cualquier artefacto no es más que la inserción o codificación de unas determinadas relaciones de poder que, de alguna manera, modelan y conforman las subjetividades de quienes los usan. [...] Esto implica que, en la creación de todo objeto, es posible decidir qué tipo de individuo será su potencial usuario y, de este modo, concentrar el efecto corrector a un grupo específico de humanos en base a una idea que se considera más legítima, más genuina, verdadera o correcta, en base a una determinada idea de identidad impulsada por una cierta normatividad. (Betriu, 2020, p. 10)

Este mismo autor muestra que este tipo de arquitectura trata de controlar quiénes harán uso de los espacios. Así, este tipo de intervenciones tratan de cambiar la vocación de determinados espacios mediante el disciplinamiento de los actores mediante la codificación del espacio.

La segunda estrategia desarrollada por el municipio es la de la persecución, que tiene un efecto sobre la forma de trabajo. El comercio en estos puntos se caracteriza por la venta de productos de fácil transporte y bajo capital de inversión. La prohibición del municipio sobre la comercialización callejera tiene un rol importante en este punto. La alcaldía de la ciudad de La Paz, mediante el Reglamento Municipal de Decomisos (12.07.2017), establece que:

Art. 14. (DECOMISO PARA PUESTOS DE VENTA NO AUTORIZADOS).- I. Habiendo atendido denuncias, o verificado el sentamiento de puestos no autorizados en vías públicas o mercados, la Dirección de Mercados y Comercio en Vías Públicas solicitará de manera formal a la Unidad de Guardia Municipal el decomiso de los objetos, productos, plantas y/o animales de manera inmediata y la liberación del espacio público. (Gobierno Autónomo de la Ciudad de La Paz, 2017)

Esta normativa se traduce en la realidad en continuas redadas por parte de los guardias municipales (chalecos celestes), que caminan por las principales arterias de la urbe pacaña y pasan a decomisar la mercancía de los y las comerciantes sin mayor trámite. Si bien la norma establece mecanismos de devolución de dicha mercancía la primera vez, lo cierto es que en muy pocos casos es devuelta, o los comerciantes no saben cómo recuperarla, por lo que el depósito municipal se va llenando paulatinamente de anaqueles, carritos de comida, carritos de transporte de mercancía, carretillas, etc., mientras que se desconoce qué sucede con la mercadería en sí. Por este motivo, la mayoría de las mujeres que desempeñan su trabajo en vía pública, optan por dos estrategias frente a la alcaldía: por un lado, llevar solo la mercancía que pueden cargar, ya sea en aguayos, mochilas (especialmente en el caso de ventas por internet), mantas o pequeños carritos de mercado. Y, como segunda estrategia, se dio cuenta de la autoorganización por medio de grupos de WhatsApp, cuyos miembros informan si ven a los “chalecos celestes” para que los demás comerciantes puedan retirarse a tiempo de los lugares donde se encuentran.

Además del juego “del gato y el ratón” con la alcaldía, existe la permanente confrontación con los comerciantes que cuentan con permisos municipales y puestos fijos. Dichos comerciantes, cuentan con puntos fijos de comercialización y en general están afiliados a sindicatos de gremiales. Las dinámicas que se dan entre unos y otros muchas veces pueden llegar a ser violentas, por lo que en muchos casos las vendedoras optan por comercializar sus productos en el horario nocturno, ya que tanto la guardia municipal como los comerciantes sindicalizados no están en esos horarios. De esta manera, la ciudad de La Paz, de noche, muestra una faceta completamente diferente a las dinámicas diurnas: la del comercio informal en las cercanías de todos los puntos donde se concentran peatones, como plazas (plaza Avaroa,

Isabel la Católica, San Miguel, etc.) o como la puerta de cines. En dichos horarios, es habitual ver la comercialización de productos del subsidio de lactancia, plantas medicinales, ropa de segunda mano, peluches, juguetes, etc.

Las políticas desarrolladas por el Municipio para controlar el comercio informal no solo demostraron no tener resultados reales, ya que se multiplica cada día, sino que expone, especialmente a las mujeres y sus hijos, a condiciones aún más precarias e inseguras.

## El espacio público como espacio de maternaje

Uno de los puntos ciegos dentro del análisis de la precarización del trabajo y el comercio en vía pública es el denominado maternaje y cuidado. Si bien en cada etapa del estudio que dio origen a este capítulo se identificó como punto neural el tema del cuidado y la maternidad, puede caerse en la tentación de ver a este aspecto sólo como un agravante de las condiciones de las mujeres, sin ahondar en las estrategias y prácticas desarrolladas por ellas para desarrollar sus capacidades no a pesar de sino por. En este sentido, es importante establecer la importancia de abordar estos aspectos desde una mirada más amplia que el de la maternidad. Como señala Magdalena Sancho (2016), la “maternidad” fue, y es, vista desde los feminismos tradicionales como uno de los pilares del patriarcado, como una institución opresiva, por lo tanto, la elección de no ser madre emerge como única posibilidad ante el sistema establecido.

No obstante, de la mano de esta autora, y siguiendo a pensadoras como Adrienne Rich (1986), y la propia Judith Butler (1990, 1993), propone ver al hecho de ser madre desde el concepto de “maternaje” en contraposición con la noción clásica de maternidad que muestra a la mujer como un sujeto pasivo. En este sentido, el maternaje puede ser entendido desde su “naturaleza activa”, es decir, entendiendo que la subjetividad y acciones de las madres son cambiantes y dinámicas: “Desde

esta perspectiva, el maternaje es una práctica y la subjetividad maternal no es única ni estática, por lo que hablamos ahora de subjetividades maternas dinámicas en constante proceso de construcción” (Sancho, 2016, p. 65). Esta interpretación fija el foco en las prácticas emanadas del hecho de ser madre. Dejar de ver a las madres como sujetos pasivos, sino más bien, analizar las formas en las que ellas se apropian del hecho de ser madres como base de sus acciones. Siguiendo con Sancho, “las prácticas maternas, así entendidas constituyen una agencia, una «capacidad de acción» que tienen el potencial de romper los discursos dominantes sobre la maternidad que dependen de su repetición para su perpetuación” (Sancho, 2016, p. 66). Un concepto crucial para analizar estas situaciones desde las acciones es el de “agencialidad”. Bandura (2001) explica que la agencialidad o agenciación humana consiste en la capacidad de actuar sobre nuestro propio funcionamiento y las situaciones que afectan nuestras vidas. En sí, significaría analizar las acciones de las mujeres desde su potestad de cambiar sus propias condiciones, y verlas, desde esta manera, como agentes de su propio destino y el de sus hijos.

De hecho, la visión sobre el maternaje puede encontrarse también en explicaciones desde la psicología. María Montiel hace un paneo sobre el maternaje y los cambios laborales de las últimas décadas, y cómo esta relación da como resultado una valoración positiva del hecho de ser “madre trabajadora”. Esta imagen entraría en debate con la tradicional imagen de la “buena madre”, asociada al “maternaje intensivo tradicional” (Christopher, 2012; Montiel, 2016) que ponía a las mujeres en esferas privadas ejerciendo los tradicionales roles de género y la división sexual del trabajo. En contraposición a este tipo de maternaje, Karen Christopher propone la idea de “maternaje extensivo”, que incorpora el trabajo fuera de la casa en la ecuación de ser madre. El trabajo sería, de esta manera, una forma extendida de ejercer el rol de madre, una contribución a la relación con sus hijos.

Estas indagaciones permiten visibilizar la profunda agencialidad que las madres ejercen. No obstante, cabe preguntarse si se puede hablar de elecciones en condiciones en las que la precariedad prácticamente empuja a las mujeres a ejercer el rol de trabajadoras-madres. Y que, como hemos visto en el caso boliviano, pasan por procesos de doble precarización. Para responder esta cuestión, la activista y pensadora María Galindo propone la categoría de “Feminismo intuitivo”:

Lo que propongo es que ese feminismo de la calle tiene nombre y se llama “feminismo intuitivo” no responde a una instrucción ideológica y no responde a una lectura académica, sino que responde a una decisión existencial y a una lectura directa y vivencial de su cuerpo, de la calle, del barrio, de la cárcel, de los juzgados, del desempleo. No es un feminismo carente de discurso, sino uno cuyas protagonistas son voces silenciadas, sin foro y sin micrófono. (Galindo, 2021, p. 51)

De hecho, muchas mujeres son renuentes de autonombrarse como “feministas” a pesar de que sus acciones, discursos y prácticas de empoderamiento podrían ser identificadas en esta línea. Por lo que el debate iría más allá de lo que se entiende como feminismo, para aterrizar directamente en la agencialidad en contextos neoliberales y en la creación de espacios de resistencia tanto simbólicos como físicos. De esta manera, estrategias de organización, movilización, etc., pasan al campo de crítica primigenia al sistema neoliberal-patriarcal, y a las estructuras tradicionales que impiden a las mujeres aspirar a otro rol que no sea el de madre y esposa. De facto, el trabajo de las mujeres en las calles paceñas visibiliza aquello que el sistema quiere poner bajo la alfombra: las brechas producidas por el sistema neoliberal, y las maternidades diversas, lejanas a las maternidades de entornos privados y, por lo tanto, invisibilizadas.

Al respecto, como ya se vio, las mujeres que llevan a cabo este tipo de trabajo, muchas veces desarrollan sus actividades al lado de niños y niñas menores de 10 años. Una de las entrevistadas señalaba que su elección pasó por el hecho de la maternidad y la inexistencia de un lugar donde dejar a su hijo pequeño. En conversación con otra “casera”, mamá de una pequeña de tres semanas, señalaba que esa era su única opción de ingreso sin dejar a su bebé. En estos dos casos además, se evidenció la desaparición de sistemas familiares que sustenten las labores de crianza. Los antiguos sistemas de familias extendidas también van desapareciendo ante la creciente individualización de los sujetos, la migración, etc.

Ante las nuevas condiciones, en esos y muchos casos, el espacio público no solo se convierte en un espacio de trabajo y sobrevivencia, sino también de juego y desarrollo para estos pequeños. Las dinámicas que desarrollan las madres en estos casos, están ligadas a la creación de lazos con otras mujeres, formando de esta manera, comunidades urbanas de cuidado. En este sentido, una de las prácticas identificadas fue la de agrupación de madres en pequeños grupos para vigilar a los menores.

En el caso de las vendedoras por internet, desarrollan cronogramas de venta según lugares y horarios durante el día y en horarios nocturnos. En estos recorridos, llevan a sus hijos con ellas. Estas actividades están ligadas al uso de nuevas tecnologías, e incluso estrategias de venta y marketing, lo cual deriva en mayores ingresos y mayor adaptación al mercado. Muchas de estas vendedoras cambian sus productos según temporadas y fechas especiales. Para ello, desarrollan mecanismos de investigación de mercado que van desde el seguimiento de tendencias en redes sociales, conocimiento de dinámicas de patrones de consumo, etc. De más está decir que estos conocimientos derivan en ingresos mucho más altos que los de las vendedoras al menudeo de productos alimenticios, por poner un ejemplo.

No obstante, en ambos casos, se evidencia un claro ejemplo de la división de las tareas del cuidado. La elección de trabajo pasa indefectiblemente por las condiciones del mercado de trabajo actual, pero también por la forma en la que el cuidado de los hijos recae prácticamente al 100% sobre las madres, y, además, en la ausencia absoluta de políticas que apoyen las labores de crianza. Así, se ve por un lado los efectos de la “liberalización” del trabajo sumado a la negación de las condiciones de las mujeres a partir de discursos machistas alrededor de los roles de género. De facto, el Estado boliviano circunscribió las políticas en pro de las mujeres a tratar de disminuir la violencia hacia ellas. Lo cual tampoco resultó, ya que Bolivia ocupa el tercer lugar en feminicidios a nivel de América Latina y el Caribe (Coordinadora de la Mujer, 2023). Esto muestra el poco o nulo avance en pro de los derechos de las mujeres, y, por el otro lado, el avance de los mecanismos del neoliberalismo.

En ese sentido, puede verse el efecto de la imposición de políticas neoliberales en un entorno en el que la estructura social y cultural muestra la tradicionalidad de los roles de género. La vieja asignación de espacios basada en esta división del trabajo desapareció. Las mujeres “salieron” del espacio privado para ocupar el espacio público. No obstante, la toma de este nuevo espacio se da en condiciones diferentes a las de los varones, lo hacen como unidades familiares móviles, y desde el establecimiento de redes. Mientras los varones pueden transitar, gozar y apropiarse del espacio público de forma individual, y, por lo tanto, libre de condiciones que supediten su movimiento al de otro ser humano, las mujeres llevan al espacio urbano lo orgánico del movimiento con niños, por poner un ejemplo. La imagen de la “mujer sosteniendo cosas” es un claro ejemplo de cómo el espacio público se transforma en un campo extendido de lo que es ser mujer en este tipo de contextos económicos y culturales. Y la forma en la que sus acciones son perseguidas, criticadas y prohibidas estaría en la misma línea de control sobre los cuerpos de las mujeres que responden al patriarcado.

Los agentes públicos prefieren proscribir las actividades económicas de las mujeres antes que atacar las razones subyacentes de su presencia en calles, plazas, etc.

## Conclusión

El tema de este capítulo es interminable, puede analizarse desde la óptica jurídica, económica, urbanística, de salud pública, desde lo político, etc. En esta ocasión se eligió hacer énfasis en la relación entre el neoliberalismo, la presencia de las mujeres como vendedoras ambulantes y los mecanismos que ellas desarrollan para apropiarse del espacio público para convertirlo en un espacio múltiple, en el que se conjuga la razón económica, la de género y de maternaje, y por supuesto, la profunda crítica al sistema neoliberal que significan estas interacciones.

Si pudiera realizarse una explicación simple de la relación de estos factores, podría expresarse de la siguiente manera: el aumento en la desregulación, y la consecuente exacerbación de las condiciones patriarcales, impacta en la precarización del trabajo femenino y, a su vez, lleva a una mayor apropiación del espacio público por parte de las mujeres que lo utilizan como espacio de trabajo, de maternaje, de visibilización y de creación de redes de cuidado y de género. Es decir, existe una interconexión entre la desregulación económica, las condiciones patriarcales y las respuestas sociales de las mujeres. A medida que se agravan las condiciones económicas y sociales, las mujeres tienden a buscar nuevas formas de reivindicación y espacios de sobrevivencia, lo cual se traduce en la apropiación activa del espacio público.

Y, en medio de estas relaciones visibles, quedan las dinámicas discursivas enfocadas principalmente en la romantización de la precariedad y la economía de las emociones. Así como en gran parte del siglo XX se teorizaba sobre la forma en la que los trabajadores legitiman el sistema capitalista mediante

el sistema de consumo, la adopción de la ideología burguesa y la acción de la cultura de masas (Galafassi, 2002), en la actualidad puede hablarse de los mecanismos ideológicos del neoliberalismo sobre la aceptación de las condiciones creadas por éste con factores que se suman al sistema capitalista tradicional. Estos nuevos factores son la individualización exacerbada por discursos de auto ayuda, romantización de la precariedad y el cuentapropismo, y, como se vio en páginas anteriores, el capitalismo emocional. Estos factores llevan no solo a la aceptación del sistema como el único creador de bienestar (Students for Liberty, s.f), sino que también se pasa la responsabilidad al individuo por no funcionar, y aprovechar para sus propios fines a ese sistema. Como se vio en este trabajo, en el caso de Bolivia, la economía de los microcréditos y el discurso sobre el cuentapropismo enmascara una realidad en la que el 85% de la población no cuenta con un trabajo fijo o con prestaciones sociales, y, además, oculta la inacción del Estado para procurar normas básicas que promuevan un “trabajo digno”. En el caso de las mujeres, las bases creadas por el neoliberalismo, lejos de mejorar sus condiciones, se conjugaron con las estructuras patriarcales preexistentes, especialmente la división sexual del trabajo, relegándolas a labores económicas que puedan ser cumplidas al mismo tiempo que sus “obligaciones” de cuidado y de reproducción de la vida. Esta división, sumada a la inexistencia de entornos de cuidado extendido hace que las mujeres se muevan en los entornos urbanos como unidades familiares móviles, llevando lo privado a lo público sin dejar todo lo que ello implica.

Las condiciones económicas en las ciudades bolivianas, especialmente en la ciudad de La Paz, están ligadas a dinámicas económicas en las que se evidencia el resultado de décadas de políticas neoliberales, especialmente relacionadas a la desaparición de empresas o núcleos productivos. Y por el otro lado, se unen al avance nulo en políticas sustantivas de género. El resultado se evidencia en la presencia de miles de mujeres en

el entorno urbano que desarrollan sus actividades de acuerdo con las posibilidades que les otorga su nivel educativo, social, e incluso racial. Siendo este último punto visible en la racialización de las actividades más pesadas y peor remuneradas.

Sin embargo, y fuera del juego neoliberalismo-patriarcado, se observa un alto nivel de organización, desarrollo de prácticas y estrategias de movilización y empoderamiento por parte de estas mujeres. En este sentido, destaca el ejercicio del maternaje que tienen muchas de estas mujeres, y su capacidad de creación de alternativas de independencia económica conjugada con la crianza, cuidado y educación de sus hijos. Si bien, en muchos casos, es la necesidad la que deriva en estas acciones, como señala la feminista y activista por los derechos de las mujeres, María Galindo, el “feminismo intuitivo” que desarrollan, y sobre todo, ejercen estas mujeres, es una de las características más relevantes de su accionar en el espacio público. La apropiación de espacios, su resignificación y la creación de nuevos nudos de comercio y movimiento, muestran la rapidez de las dinámicas que desarrollan.

Por otro lado, y a pesar de que el municipio y el urbanismo clásico vea con recelo su presencia por ser un factor que sale de la lógica del orden y el control, la ausencia de la posibilidad de brindar otros espacios económicamente rentables a estas mujeres hace que su interdicción sea imposible. No obstante, cabe preguntarse si su presencia incomoda solo a la cuestión del orden público, o si también cuestiona los resultados del neoliberalismo y visibiliza algo que el patriarcado pretende mantener en la esfera de lo privado. De esta manera, las prácticas de apropiación del espacio público, las acciones de maternaje en el espacio público, y las estrategias de autonomía económica de las mujeres, dejan de ser un fenómeno que “afea” el panorama de las calles paceñas, y se convierten en un collage de resistencias y estrategias desde los márgenes del sistema neoliberal y que promueven ejercicios de lo femenino desde la construcción, fortalezas y autonomía de acción.

## Bibliografía

- Agencia Boliviana de Información (ABI). (2024, 7 de marzo). Créditos para mujeres aumentan a Bs 56.838 millones y la ASFI destaca avance en inclusión financiera. *ABI*. <https://www.abi.bo/index.php/economia2/47921-creditos-para-mujeres-aumentan-a-bs-56-838-millones-y-la-asfi-destaca-avance-en-inclusion-financiera>
- Aramayo Canedo, L. (2013). El rol de los tambos de fruta en la seguridad y soberanía alimentaria de La Paz-Bolivia. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 5-25. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-81102013000200005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200005)
- Bandura, A. (2001). Social cognitive theory: An agentic perspective. In A. Bandura (Ed.), *Theoretical perspectives on teaching and learning* (pp. 1-34). Lawrence Erlbaum Associates.
- Betriu, V. (2020). *Hacia una ontología de la "arquitectura hostil"* [tesis de Maestría, Universitat de Barcelona]. [https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/173739/1/TFM\\_Betriu%20Yañez\\_Victor.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/173739/1/TFM_Betriu%20Yañez_Victor.pdf)
- Butler, J. (1990). *El género en disputa: Feminismo y la subversión de la identidad*. Routledge.
- Butler, J. (1993). *Bodies that matter: On the discursive limits of "sex"*. Routledge.
- Carrasco, C. y Serrano, M. (2019). Ruptura de la dicotomía público-privado. En Z. Muxi (Ed.), *Urbanismo Feminista. Por una transformación radical de los espacios de vida* (pp. 65-91). Virus Editorial.
- Christopher, K. (2012). Extensive Mothering: Employed Mothers' Constructions of the Good Mother. *Gender & Society*, 26(1), 73-96. <https://doi.org/10.1177/0891243211427700>
- Coordinadora de la Mujer. (2023). *Una década de feminicidio en Bolivia*. [http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/destacados/N-03Unadecadadefeminicidios\\_218.pdf](http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/destacados/N-03Unadecadadefeminicidios_218.pdf)
- Craske, N. (2007). Género, política y legislación. En S. Chant y N. Craske (Eds.), *Género en Latinoamérica* (pp. 65-106). Publicaciones de la Casa Chata.
- Decreto Supremo N.º 21060. (1985). Gaceta Oficial de Bolivia, 29 de agosto de 1985. <https://mineria.gob.bo/juridica/19850829-9-42-54.pdf>

- Diez de Medina, A. (2001). ¿Qué es la mujer? En B. Rossells (Ed.), *Las mujeres en la historia de Bolivia. Imágenes y realidades del siglo XIX. Antología*. Anthropos. (Trabajo original publicado en 1893)
- El Diario. (2020, 7 de septiembre). La Paz se ha convertido en un inmenso mercado informal. *El Diario*. <https://www.pub.eldiario.net/movil/index.php?n=24&a=2020&m=09&d=07>
- Galafassi, G. P. (2002). La teoría crítica de la Escuela de Frankfurt y la crisis de la idea de razón en la modernidad. *Contribuciones desde Coatepec*, (2), 4-21. <https://www.redalyc.org/pdf/281/28100201.pdf>
- Galindo, M. (2021). *Feminismo bastardo*. Ed. Mujeres Creando.
- Gobierno Autónomo de la Ciudad de La Paz. (2017). *Reglamento Municipal de Decomisos*.
- Gómez, M. (2022). Las “Mujeres Indígenas” en Bolivia: un sujeto social heterogéneo y culturalmente mestizado. *Cuadernos del CEL*, 6(11), 98-103. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/214550/CONICET\\_Digital\\_Nro.87190b60-f941-4c85-9daa-27873026dd39\\_B.pdf?isAllowed=y&sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/214550/CONICET_Digital_Nro.87190b60-f941-4c85-9daa-27873026dd39_B.pdf?isAllowed=y&sequence=2)
- Guevara, N. (2021). *Construyendo la ciudad. Orden, control y jerarquización en el espacio urbano paceño*. Ed. Plural.
- Hooks, B. (2020). *Teoría Feminista: de los márgenes al centro*. Ed. Traficantes de sueños.
- Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC). (s.f.). *Población ocupada por rama de actividad económica*. <https://iisec.ucb.edu.bo/indicador/poblacion-ocupada-por-rama-de-actividad-economica>
- Tocino, M. (2024). *El capitalismo emocional. De Eva Illouz a los teóricos del biocapitalismo*. Ed. Dykinson.
- Irahola, Z. F. (2024). ¿Quiénes son las “caseras” del mercado?: Perfil socioeconómico y riesgos del comercio informal. *Serie Ideas y Reflexiones IISEC-UCB*, (2). [https://iisec.ucb.edu.bo/assets\\_iisec/publicacion/Serie\\_ideasyReflexiones\\_2-2024\\_Irahola.pdf](https://iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Serie_ideasyReflexiones_2-2024_Irahola.pdf)
- La Patria. (2024, 25 de mayo). Bolivia lidera la informalidad laboral en el mundo según la OIT. *La Patria*. <https://lapatria.bo/2024/05/01/gobernador-en-suplencia-intenta-visitar-a-camacho-en-chonchocoro-pero-se-le-niega-acceso/>
- Lostiempos.com. (2023, 6 de noviembre). El sector agropecuario destaca como uno de los principales empleadores. *Lostiempos*.

- com. <https://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20231106/sector-agropecuario-destaca-como-uno-principales-empleadores>
- Mies, M. (2019). *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Ed. Traficantes de Sueños.
- Molteni, E. J. (2021). Capitalismo emocional: tensiones y solidaridades entre lo industrial y lo informacional. *Revista Hipertextos*, 9 (16), 77-97. <https://doi.org/10.24215/23143924e041>
- Montiel, M. (2016). La conformación psicosocial del maternaje y su impacto en la salud de la familia. *Psicología y Salud*, 26(1), 101-110. <https://psicologiaysalud.uv.mx/index.php/psicysalud/issue/view/199>
- Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer. (2024). *Mujeres Trabajadoras. Manos invisibles que mueven la economía en Bolivia*. Boletín del Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer. 8 de marzo de 2024. [https://coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/publicaciones/Boletín8M-Coordinadora-comprimido\\_466.pdf](https://coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio/archivos/publicaciones/Boletín8M-Coordinadora-comprimido_466.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Caracterización de mujeres cuentapropistas informales en Bolivia*. Estudio comprensivo Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-lima/documents/publication/wcms\\_837410.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-lima/documents/publication/wcms_837410.pdf)
- ONU Mujeres. (2022). *Resumen de la inclusión financiera de las mujeres en Bolivia. Hacia la igualdad de género en servicios financieros*. <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/07/hacia-la-igualdad-de-genero-en-servicios-financieros>
- Pereira, R. y López, D. (2015). Comercio popular en vía pública: una mirada a la Max Paredes desde sus identidades y territorios. *Temas Sociales*, (26), 35-53. [http://revistasbolivianas.umsa.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0040-29152015000100003&lng=pt&nrm=iso](http://revistasbolivianas.umsa.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0040-29152015000100003&lng=pt&nrm=iso)
- Rich, A. (1986). *Of woman born: Motherhood as experience and institution*. Norton.
- Sancho, M. (2016). De Maternidad a Maternaje. Maternajes, feminismos y paces. *Fòrum de Recerca*, (21), 55-69. <http://dx.doi.org/10.6035/ForumRecerca.2016.21.4>

- Students For Liberty. (n.d.). *El capitalismo como único sistema eficiente y moral*. <https://studentsforliberty.org/es/blog/los-muros-de-la-expresion-2-2-2-3-25-2-2-2-2-3-2-2-4-2-5-5-3-2-2-2-2-2/>
- Toranzo, C. (2020). Burguesías cholas y capitalismo boliviano. *Journal de Comunicación Social*, 10(10), 167-190.
- Vega Solís, C. y Bermúdez Lenis, H. F. (2019). Informalidad, emprendimiento y empoderamiento femenino: Economía popular y paradojas de la venta directa en el sur de Quito (Ecuador). *Revista de Antropología Social*, 28(2), 345-370. [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agma/files/FA-AGORA-2019-Vega\\_4.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agma/files/FA-AGORA-2019-Vega_4.pdf)

## CAPÍTULO 10

### Victimhood in Agency: Re-Narrating Sex Trafficking and its Representations in Dialogue with Survivors in Puebla, Mexico

*Irina Zudina*

#### Introduction

In mapping sex industries, complex markets shaped by continuous demand both nationally and internationally, characterized by different levels of formality and informality, the consideration of trafficked persons is essential. The crimes that are referred to as trafficking in persons cannot be separated from the existing dynamics of transactional sexual services and global sex markets. For those selling sex, engagement is one of the most lucrative types of generating income in the short term since it does not require any type of training or knowledge of a particular language and is often situated in informal, easily accessible markets (Kempadoo, 2004).

Trafficked persons may have been compelled to enter through coercion and deception, or may have knowingly

engaged in selling sex, but ultimately found themselves in a highly exploitative situation. Those are situated within the thriving supply and demand dynamic, having been coerced and exploited due to specific vulnerabilities and circumstances. These can include economic crises, socio-political factors or personal hardships that thus enable sex trafficking, compelling women to accept seemingly lucrative job opportunities, constituting certain push factors. Trafficking can be understood as a complex interplay between push and pull factors. Push factors, such as poverty, lack of education, civil or armed conflicts, economic crises, and social inequality, contribute to an environment that lacks opportunities for a better life and limits the perceived potential for positive change. These factors create vulnerability on a macro-level, manifesting in different ways within ordinary life and relationships, often across generations. The exploitation of these push factors is then reflected in the pull factors: the deception of a seemingly “better” opportunity lures potential victims into trafficking. Thus, pull factors are rooted in the perception of a potentially improved life circumstance, often fueled by a lack of awareness (see Winterdyk, 2020).

The debates surrounding women and girls engaging in sex markets present conflicting legal and ethical perspectives, including emancipating pro-sex work movements and abolitionist claims. While trafficking represents a human rights violation and criminal act, it encompasses varying degrees of victim agency throughout all its stages and temporalities. This dynamic becomes particularly salient when considering the experiences of trafficked teenagers, referring to those individuals under the age of 18 and defined as children, as per international law (United Nations, 2000). From a socio-anthropological perspective, the case of trafficked teenagers demonstrates the need to reconsider the terminology of “child”, given the intricate interplay of human agency and victimhood that transcends the binary categorization of either child or adult.

This chapter delves into the narratives of trafficking employed by mass media, non-governmental organizations, political stakeholders, and the scientific community. It calls for a re-orientation of these narratives and examines the case of trafficked teenagers, considering the nuances of agency within victimhood. This shall be exemplified by testimonial fragments from the field and case studies performed in Mexico. While it will not be discussed whether engagement in sex work or prostitution is trafficking per se, the chapter will forgo an in-depth ethical discussion and focus on those cases and representations of human trafficking, as defined by the United Nations. Human trafficking as a serious violation of human rights, encompasses practices such as enslavement, forced labour, sexual exploitation, forced marriage, and organ removal. The crime of trafficking in persons has been defined by Article 3 of the United Nations Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, also known as the Palermo Protocol, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime as the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.

According to the 2023 Trafficking in Persons Report, 115,324 persons worldwide were identified as victims of human trafficking. It has to be acknowledged that this number only provides a rough estimate and lets us assume the much higher actual number of persons subject to trafficking, due to the in-transparency of crime, reports, denunciations and the fluctuations in official numbers provided by governments (U.S. Department of State, 2023a, p. 79). According to the statistics, in the case of Mexico, 440 persons were identified as human trafficking victims in 2022, of which 231 were

exploited sexually. Strikingly, this number is low, compared to previous years, in which 2021 noted 744 persons subject to trafficking and 2020 reported 673. The majority of trafficking cases in Mexico take place among family members, partners, social media relationships or employment-related traps and therefore highlight the relational proximity of a trafficked person to her trafficker. It is especially the state of Tlaxcala and the metropolitan corridor of Puebla-Tlaxcala that is renowned for its number of child sex trafficking cases, not least due to the involvement of parents and other close family members in the facilitation of these crimes (U.S. Department of State, 2023b).

After examining a theoretical landscape of trafficking narratives, this chapter will exemplify micro-narratives of agency in victimhood from the field. This fieldwork was conducted in 2023 in Anthus A.C., a non-governmental rehabilitation and assistance facility for trafficked women and girls. The organization is based in Puebla, Mexico, and the considered cases imply domestic sex trafficking in which the trafficking situation occurred within the victim's ordinary. The case considered for the second part of the chapter surrounds the commercial sexual exploitation of minors in Mexico, teenagers precisely, transitioning from a broader discussion on sex trafficking to an exploration of the everyday lived experiences of survivors within their home environments. The names of cited survivors have been changed into randomized synonyms.

First, I will summarize the prevalent narratives on human trafficking, which stem from a broader issue that may be characterized as the “rescue industry” and the sensationalism surrounding female suffering and victimization. Second, after elaborating on this narrative, I will zoom into the ordinary narratives conveyed to us by survivors who were subjected to domestic sex trafficking during their teenage years. The contrasting narratives on sex trafficking will allow for preliminary findings and open questions to be explored in the concluding remarks.

## The Representational Landscape

Perusing the internet or the movie industry reveals a common representational narrative depicting sex trafficking. Newspaper and even governmental articles often feature imagery of misery and complete loss of autonomy to visually enrich their findings on sex trafficking (see Chávez, 2022; Expansión Política, 2022; Gob. de México, 2019). These visuals typically show a young girl with long hair, her feet and hands tied or chained, and her mouth shut by another person's hand, usually identifiable as a male hand. The youngster's bound hands reach out, pleading for mercy or salvation from the captive reality of trafficking. Such imagery evokes the notion that this "price-tagged" girl lacks autonomy, free will, and agency, and must be saved by any means necessary.

The common-spread narrative of sex-trafficked persons complies with one defined by one certain kind of victimhood. To begin with, the mainstream narrative often represents female victimhood, and while the vast majority of sex trafficking victims are indeed women and girls, this simplifies the spectrum of victimhood to a single gender (ICAT, 2017, p. 1). Moreover, it tells the story of what is considered the tale of the ideal victim: A passive, young girl, ideally poor and non-white, whose innocence and agency were robbed. This imagery entitles the "perfect victim" to be rescued. Practically speaking, it entitles the victim to fall into the value-laden treadmill of services in terms of attention, care, and post-trafficking assistance, reinforcing a logic in which colonial-framed sensationalism towards misery is rewarded. The entanglement of theories, methodologies and responses reflects a broader discourse about the representation and narrative of the problem of human trafficking. Data, popular media and accessible testimonies of sex trafficking often show accounts of extraordinary stories of violence, including large migration trajectories, enclosure or kidnapping. In these

narratives, histories of trafficking equate to mere histories of bodily exploitation and bold cruelty. Most discussed realities of trafficking include the image of brutality, dramatic escapes or rescues, and extreme physical violence (Forringer-Beal, 2022, p. 90; Brennan & Plambech, 2018, p. 1).

There is a blank space in both research and popular narrative considering the lives of survivors in the aftermath of sexual exploitation, given the ordinariness of ongoing violence. It has been of little interest how the experience of trafficking is temporarily fluid in ongoing human relationships and in how it folds into the realm of the everyday, including care responsibilities and decision-making. There is an evident lack of consideration of further entailed exploitations, such as secondary exploitations (Cojocaru, 2015 & 2016) committed by other actors, such as scientists or journalists, engaging with trafficked persons and their experiences and words. This factor is necessarily tied to the researcher's choice of narrative, lens, and positionality both in theoretical discourse and ethnographic interaction. Certain existing representational narratives exceed popular culture and manifest in scientific findings, political discourse, activism, and social micro dynamics.

According to Hamid (2022), traffickers are mostly represented as violent and brutal men, while victims of trafficking are imagined as weak and defenseless. The phenomenon of human trafficking is often studied and recalled as women and girls who are victims of kidnapping and coercion into sexual services. The stereotype of trafficking refers to the assumption that a victim lacks overall agency and autonomy. Hamid, concerning their case study in Malaysia, explains the traditional notion of fulfilling the role of the "good dutiful daughter" complying with certain moral codes but still providing a living for families. This paradox pushes women to exploitative dynamics, within or outside their countries, while cooperation with traffickers may be considered appropriate and normal: "Some may

view their traffickers as ordinary individuals who are part of their workforce, and willingly work closely with them to make a living” (Hamid, 2022, p. 90).

Claudia Cojocaru (2015 & 2016) coins the term secondary exploitation as a phenomenon that describes the lucrative opportunities and publicity built upon sensational construction and exposure of victimhood and female misery. This focus and narrative in trafficking fails to consider persons’ agency, complexity and ordinariness of violence. Thus, actors involved in the benefits of such narrative become moral entrepreneurs. This sensationalism towards misery can be further understood as a colonial legacy, taking into account the re-narrating of salvation-myths, that were present in “Indian captivity narratives” in the 1600s and slavery testimonials in the 1800s (Cojocaru, 2015 p. 5). Those who influence trafficking narratives and anti-trafficking agendas act from a privileged standpoint, with access to public, political, and academic audiences. Moreover, according to Cojocaru, the Trafficking in Persons Protocol employs a conservative and patriarchal agenda on the issue, especially in its position on migration and the special vulnerabilities of women and children (Cojocaru, 2015, p. 1). The frame of trafficked persons as helpless and naive victims of brutal crimes reinforces the success of the so-called rescue industry, in all realms:

The attention generated by their international search for sex trafficking victims has brought these NGOs and their members to the centre stage of a spectacle, in which female misery and degradation are the main voyeuristic attractions. This misery and degradation have been marketed in policy circles through sensationalist images of poverty, coercion, violence and control, rape, and young third-world prostitutes forced by ruthless criminals into selling themselves to terrible, immoral, and deviant men. (Cojocaru, 2015, p. 2)

This issue underscores the need to move beyond simplistic portrayals of victims as merely those exposed to traffickers. Contemporary trends highlight how victims can become facilitators and traffickers themselves, recruiting others into exploitation. For instance, criminal networks in Venezuela often rely on women, who are often trafficking victims themselves, recruiting other women and family members, luring them with false job offers and coercing them abroad (Cuevas García et al., 2019; InSight Crime Venezuela Investigative Unit, 2023). These developments demonstrate the fluidity of the “good victim” and “ruthless criminal” binary. Furthermore, in crises, the same factors that drive victims to become offenders, known as the victim-offender overlap, warrant consideration (see Kübel et al., 2023; Barnum & van Gelder, 2024).

The secondary exploitation of trafficked persons’ experiences intrudes intimacy and operates beneath the veil of moral supremacy and good intention. So to say, the brutality and intimate details of a person’s exploitation story are used for a “greater good” to “create awareness”. Here, it is not taken into account that ordinary detail might be of importance over the extraordinary and the person’s narrative might indeed differ from a story of circular victimhood in desperate need of salvation. Cojocarú explains how the representation of trafficked persons and voluntary sex workers is framed into emotionally resonant imageries and narratives. In their understanding, narrative exceeds an academic understanding into part of public perceptions, political agendas and policies regarding the issue of prostitution and trafficking. Key to this is the displaying of both trafficked persons and persons voluntarily engaging in sex commerce as passive victims, in need of rescue and the moral necessity of saviors, often used as moral agenda and justification by both policies and NGOs (Cojocarú, 2016, p. 12). It is of immense relevance to consciously reconsider and deconstruct potentially harmful and colonial narrative

scaffolds of what sex trafficking is said and studied to be. The way we enter, perceive, and eventually write the field is always bound to certain expectations and biases. Especially, when speaking about post-trafficking realities and assistance, moral judgment is omnipresent in both theory and practice and deserves a thorough examination.

Brennan and Plambech (2018) refer to the pressure on survivors to be “good victims”, as a pressure to be worthy of reintegration care and assistance (Brennan & Plambech, 2018, pp. 6-8). Complying with a certain category of “trafficking victim” makes survivors eligible for benefits and financial support, or respect. Forringer-Beal (2022) wrote how the imagery of the “ideal victim” of trafficking does not necessarily misinterpret existing data, since these human rights violations and the issue of victimhood do indeed exist. But it is the imagery this deeply roots maintains and re-creates in the context of heteronormative and racial hierarchies within the realm of trafficking. By putting into the spotlight a person’s passivity, and removing their agency, the singular narrative in ideal victimhood used in the anti-trafficking canon deploys a very narrow and simplistic story of what sex trafficking is (Fooriger-Beal, 2022, p. 90). To Forringer-Beal, the complexity of a victimized life’s person remains overshadowed by those factors that align with the given narrative of brutality and absolute loss of human agency. It is beyond doubt how ethically questionable and politically disputable anti-trafficking efforts and studies therefore are: “The ideal victim in anti-trafficking law is a constraining representation of victimhood. Her presence reduces varying experiences of exploitation into a singular narrative and yet endures” (Forringer-Beal, 2022, p. 91).

Cojocarú described the imagery of the perfect trafficking victim as a full destruction of human agency within a problematic political agenda of representation:

This perfect victim is compelling in a policy environment that valorizes innocence and fetishizes the titillating spectacle of the sexually objectified and battered vaginas of women who cannot think, act, or make decisions for themselves. The perfect puppet-like targets of patriarchy —the exchange of freedom for protection— the rescue/salvation performance mirrors the trope of human trafficking but involves a legitimate owner of the woman, in the form of the rescuer, rather than one who is polluted by the dark reality of sex work. (Cojocaru, 2015, p. 3)

What becomes visible is not only the problematic of victimhood as a loss of human agency, but it becomes visible the reflection of the sexed and sexualized politics that lie behind such narratives. The representation of young, female victims who are rescued, complies with the plot of innocence and the heteronormative politics of reproduction. A state's legitimation and stability lie in the heterosexual family, with a, so labelled, productive sexuality to give the basis for nation-building and development. This links monogamous heterosexuality to nationhood and thus citizenship, implying membership to a community, including certain rights and benefits. While the state values heterosexual and monogamous bodies with a certain "productivity", other bodies lacking this "productivity" are excluded from the notion of citizenship as they are criminalized by the state (Alexander, 1994, pp. 5-24). While these concerns translate into rescue and salvation on a macro-political scale, this logic is visible in the ordinaries of trafficked girls and women as experiences of exclusion, stigma, prejudice and silence within families and communities. On a micro-scale, the valorization of innocence becomes part of ordinary social life and is reflected as micro-political sanctions, as we will explore in the second part of this chapter.

These considerations mark not only a theoretical or political crisis in addressing the phenomena of forced sex work and human trafficking. They also reflect on the responsibility

that researchers bear in choosing methodology and speech in their reproductions and reports. A conscious and critical approach towards an issue that is not only complex but situated in all echoes within political and social life is indispensable. Not complying with existing narratives of female misery and absolute lifelong victimhood values women's agency within the contexts of serious human rights violations and ongoing extreme violence. Acknowledging social circumstances in survivors' realities is a vital part of understanding vulnerabilities and reintegration processes, as well as the case of victims who consequently engage in criminal activities.

It is necessary to question the picture that is being painted in the light of human rights and altruistic motivation. It is crucial to recognize that a critical examination of established narratives does not inherently diminish or romanticize the experiences of victims or perpetrators of crime, nor does it delegitimize the meaningful work of anti-trafficking efforts and assistance, but is, instead, an ethical obligation to bear in mind. Embracing openness towards agency in victimhood is a step towards the humanization of trafficked persons and their complex lives and fluid vulnerabilities. Furthermore, the consideration of agency in victimhood has the potential to dismantle the severe power asymmetries embraced by global "industries" including non-governmental efforts, that claim to act in favor of human rights, yet instead profit from misery and negate victims' agency and decision-making capabilities.

## What do we want to see?

In working with trafficking testimonies and data, it is crucial to ask how one approaches the material. What lens do we use, the readers and outsiders to the experiences of sex trafficking and extreme violence? What do we expect to read? It is crucial to reconsider the perspective that is laid upon

survivor narratives and theorizations from the field and, if necessary, re-narrate the mainstream imagery.

Secondary exploitation is a phenomenon that describes both lucrative opportunities and publicity built upon sensationalism and exposure of victimhood, without considering the exploited persons' agency and complexity. This makes actors involved in this dynamic of moral entrepreneurs who influence narratives and agendas from a standpoint that is most often privileged and holds public, political, and cultural access to a broader audience (Cojocaru, 2015, pp. 2-6). The exploitation of testified experiences is covered by a veil of moral supremacy and rescue. It is often overlooked that trafficking and its survivors live in the most ordinary life. Following this line of argument, expectations of what one wants to hear are bound to the sensational, the most dramatic and violent imagery, and as quoted above: to a circus of salvation of extremely victimized persons. It bears a value-laden story on how to perceive sexual exploitation and prostitution. This said, we following questions may arise: Who is the rescuer and who is the rescued? Does the rescue industry translate as the salvation industry under the name of human rights protection? How can we ethically review this and how can we identify shortcomings and ethically slippery slopes in these practices? What stories "sell" best and what do we want and expect to see, read, hear and learn?

These open-ended questions will remain unanswered and put us in the position to critically review our concepts of victimhood and victimology in crime and human rights violations as well as in responses to them. Especially considering the location of sex trafficking within an industry that is deeply intertwined with labour fluctuations and the willingness of trafficked persons who to a certain extent accept an engagement in sex markets. These considerations do not aim to paint a picture of sex trafficking as less harmful, criminal or violent. Instead, it emphasizes

the complexity of human life and the trajectories that fall under the definition of trafficking.

It has to be necessarily noted that it becomes very complex when we argue about these issues in the cases of minors. Given that international legal standards and most national laws consider persons under 18 as children, the unique and fluid temporal realm of adolescence presents us with an ethical challenge in grasping the lived experience of victimhood and its agencies within. How can we identify the complex layers within victimhood, without ducking the question of agency and autonomy of under-age trafficked individuals? How can we be ethically mindful in acknowledging decision-making processes throughout all phases of exploitation, ranging from pre- to post-trafficking? Human trafficking is often not a black-or-white issue and is situated between deception, force and social vulnerabilities that impact a trafficked person's autonomous mobility, too. I, as the author of this chapter and academic, declares to not practice epistemic extractivism from survivors, to comply with described assumptions and victim-narratives, despite the existing asymmetries. The theoretical perspectives used in the study serve as a suggested lens to enrich our understanding towards trafficking and post-trafficking life, of both empowerment and struggles. Acknowledging agency in victimhood and the rejection of victimising, exploitative representation does under no circumstances minimize the violence in question. It does not make violence less violent and crime less harmful. The theoretical interventions and references will connect to the testimonial fragments and do not stand in any epistemic hierarchy to the lived experiences of survivors. In reciting and describing survivor's words, it is not my task to translate them into my narration or translate them into any given mainstream narration that may fit comfortably into an easily readable stereotype. In the following, I describe and echo their words.

## Zooming in: The Ordinary Histories of Trafficking

The qualitative fieldwork in Puebla demonstrated that the narratives expressed by community members within the survivors' social environments were shaped by gossip, rumors, and micro-political dynamics present in everyday spaces, which were characterized by gendered norms and perceptions regarding young women and their sexual activities. This section explores some of the narratives identified among survivors regarding how their social environment, particularly their family members, perceived their experiences of sex trafficking upon their return from a specialized rehabilitation facility. These include perspectives that framed the survivor's engagement as stemming from being a rebellious, disobedient teenager, having full agency and free choice. It is important to note that all families have received follow-up sessions from the rehabilitation facility and have been informed about the issue of human trafficking.

The age frame of considered testimonies is of immense importance. Exploitation periods that interviewed women experienced varied from three weeks to over ten years in different settings, including abuse through family members, and friends or forced involvement through a sentimental relationship. The common denominator is that all of the interviewed women were teenagers when they faced trafficking, entered and left Anthus, and also when some of them returned to their families. Without any doubt, considering the case of teenagers who have been subject to forced prostitution is distinct to adult or child cases, especially when we speak about experience, agency and responsibility. According to international definition and law, minors under the age of eighteen are considered children and the definitional pillar of "means" is no longer relevant to specify a case as one of human trafficking.

It is therefore irrelevant that recruitment, for example, for exploitation includes a certain usage of means, such as threat or abuse of vulnerability. The premise of this assumption is that the usage of means targets consent. This way, when means are used, such as threats, consent is influenced, manipulated or forced. When the individual in question is under eighteen, the means become irrelevant since consent cannot be given under any circumstance and therefore cannot be targeted according to its definition (UNODC, 2013, pp. 1-5, 19). But approaching the experience of trafficked teenagers and young women, we see how ethically complex the issue of agency and decision-making is. The survivors' reflections upon consent involve certain degrees of agency being adolescents, although according to international law children. Moreover, throughout the chapter, we learn how particular experiences and external attributions to adolescents echo into trafficked persons' ordinary relationships and transcend the binary child-adult.

The definitional threshold between child and adult misses the complexity of adolescent experience in all temporalities of trafficking experience. This section will discuss the particular case of teenage victims and survivors and will travel back and forth within memories and reflections on pre-trafficking life and post-trafficking experiences with regard to their close social world. It will weave the experiences of external attribution of guilt and responsibility to the way agency is perceived and restored by women who were trafficked teenagers. The role of decision-making in victimhood becomes visible. I approach how responsibility translates within individual reflection and external ascription, transcending temporal limits and dependent on interpersonal interaction. Second, the familial responses to trafficking experience in negotiation with survivors will be discussed and how these merges into lies and silence according to keeping honor and dignity intact. The aspect of voice and voicelessness as socially dependent will be addressed. Let us begin with the case of Ingrid.

They judged me because they saw it as “You wanted to because you went with her [the friend who lured her into the trafficking network], and you accepted what she offered you”. But they didn’t understand my point of view. They saw what they were made to see —that I was there because I wanted to be. At the beginning, I convinced myself that I went in there because I wanted to, because I accepted what she had offered me, but after going through the process in Anthus of discovering, of opening my eyes to many things, it was like no, it’s not that I wanted. But there were many things that pushed me there, a lot of pressure. To accept something that maybe at the time I didn’t want to, right? But then due to family problems, depression, popularity, whatever, for having money too, I accepted. “Well, I didn’t want to, but the problems with my dad, the problems with my mum, with you, all of that” - Explaining that part to them [her family], they understood that it wasn’t something that I had brought on myself, it was something that happened because of various situations in my life. After I talked to them, to date there hasn’t been any more accusations. (INGRID, personal communication)

The story unfolding in Ingrid’s words, tells us about the complexity of agency and responsibility in trafficking experience and the way it manifests and negotiates within personal relations. We see how Ingrid talks about exploitation as something that happened to her, contradicting something that she wanted and chose. The questions about agency seem to be a vital part of understanding post-trafficking experience in the course of social reintegration. It is important to understand that while agency such as accepting a friend’s offer in Ingrid’s case, was given, however, it is not something that she wanted. At the age of fourteen Ingrid was linked into prostitution by a friend, who promised her work as a waitress in the same neighborhood. Said friend and her pimp then convinced Ingrid

to earn more money easily, such as other girls, and join the network of three pimps, who would find clients for sexual services over the internet. In Ingrid's reflection, what had torn her to slip into a trafficking network was within her ordinary teenage life. Having problems with her mother, the absence of her father, the need to have friends and being popular as well as the desire to improve her economic situation made her accept. Her testimony offers different temporal perspectives, but sticking with reintegration and post-trafficking, we read how it was her family who judged and ascribed her responsibility for what had happened.

“Ellas vieron lo que al principio les hicieron ver, que yo estuve ahí porque quise ¿no?” [“They saw what they were made to see, that I was there because I wanted to be”] (INGRID, personal communication) —This forms an open question on who is responsible for her family's image of Ingrid's story. Who made them see it that way? In Ingrid's case, there have been many rumors in the neighborhood that have told quite an opposite version of what actually happened. This may have influenced her family to see it reframed. Zooming out from micro to macro, what they were made to see also reflects a rather general sexed narrative placed upon young women who have been forced into prostitution. Ingrid's case is just one among many who share the same experience of familial stigmatization. The dimension of what they were made to see includes judgement and distrust, working on both macro and micro levels, becoming visible in the familial relationships in the domestic sphere. Similarly, Elva recognizes the complexity of reflecting upon what made her give in to pressure. Similar to Ingrid, she sought work in a nightclub through her partner, who worked there as a barkeeper. After initially engaging there as an escort and waitress only, the social pressure within the working environment made the then 15-year-old participate in the “extra” services offered by the establishment: sex.

In the beginning I told myself that yes, it was my own decision. But when I started to work on myself and analyzing what had happened, I realized that it was not my proper decision and there were many other factors that made me do it. But the people out there don't see it like this. Including my parents, they did not see it this way. However, they saw me like the rebellious daughter who did not want to comply with the responsibilities of a girl, but who wanted to try out new things, so it was a very delicate issue for them. (ELVA, personal communication)

The delicate issue of responsibility overshadows the way her parents perceive Elva's past. In their version, her involvement in prostitution reflects something that she deliberately chose. Decision-making in the realm of trafficking is far more complex when it comes to the push- and pull factors young girls and women experience. Elva's story and familial context give us insight into care-related factors to trafficking vulnerabilities, ones that we can regard as ordinary vulnerabilities within her everyday micro-realm as a teenager. It becomes visible how "it was not my proper decision" can co-exist with the "factors that made me do it". The capacity to act does not necessarily bear full voluntary engagement, such as forced action does not necessarily imply a complete loss of agency. Reading the above quote reflects this complexity within external perception and the choice of narrative over the past, such as the way Elva's parents make sense of what had happened. Reasoning upon agency in victimhood makes us think of how a category of "quasi-victim" emerges from external ascription and judgment. In the case discussed it implies the acknowledgement of their daughter being classified as a victim of crime, not least because of her stay in a shelter, but simultaneously denying her victimhood due to the belief that it was indeed fully voluntary action.

Currently, it is a topic that we do not touch, I don't even try, because I know that they would not see it the same way.

Something that I learned was to accept that I shouldn't be waiting for them to understand. It was up to me to understand that what happened is in the past, that these were decisions that were not in my hands and not under my control and that not all of the other people would understand. It was a process to stop fighting with my mum, to forgive her. To stop them looking at me as the guilty one, stopping me from doing it myself. They would say to me "You are guilty". And I believed it, so I said: "No, I'm not going to believe that story because it wasn't my fault". I mean, I was a person, a child, who was looking for someone else's affection, I was looking for somewhere to run, because I didn't have that at home, right? This process is something that cost me a lot. (ELVA, personal communication)

The necessity for familial care reflects an ordinary vulnerability within one's social world. It correlates with the causal understanding of vulnerability as what constitutes vulnerability towards trafficking in the domestic context, apart from systemic and categorizable factors. In Elva's story, we acknowledge that these vulnerabilities persist over time since the lack of care at home is an issue that confronts her even after exploitation and a rehabilitation period at Anthus. The realm in which these vulnerabilities are constituted is the micro-domestic space in which interdependent relationships situate and lay the basis for human well-being. The testimony reflects a re-appropriation of agency in her experience, in past and present terms. This re-appropriation of narrative comes with all its complexity: Unpacking the knapsack of responsibility and guilt.

Before her discharge, Anthus' social work department declared Elva's socio-familiar environment as safe. The NGO's social and psychology department verified through meetings, telephone calls, and family therapy that the nuclear family that she would return to meets the expectations of a stable network. However, Elva recalls the way her family dealt with her 15-month-long absence, while she was at

Anthus, was silence and denial. Coming back, her actual story was concealed with other explanations.

My parents were like “She went on a trip. She went to do things. She was with an aunt who pays for some courses” and so on. I never, never, never talked to my other, broader family about it, and I understand it too, right? If my parents were prejudiced, my other family was even more prejudiced. So maybe they did it in a way to protect me and more than anything else because the family feels it as a dishonor. (ELVA, personal communication)

One possible reading of her parent’s negating behavior is protection and dishonor. But who is protected? While her parents conceal forced prostitution and rehabilitation from others as a way to protect Elva, it further maintains the protection of the collective, in this case, the family and its honor. The narrative her parents chose to cover the trafficking story and subsequent stay at Anthus does not include the possibility of their daughter as a victim of crime. Rather, in micro-context, it outlines a story of full-on decision-making to involvement in prostitution, and a young girl’s promiscuity and rebelliousness. A story that has to be kept in silence and secrecy. While Elva mentions that the lies may have served her protection, she concludes her thoughts with being considered a dishonor.

Protection and honor, however, are not two separate things. If we take into account the sexed politics within ordinary spaces, the way dishonor is laid upon women who experience sexual violence and rape is not arbitrary. A woman’s sexuality becomes an issue of collective concern and moral judgement since sexual violence may entail consequences for reputation and safety. Veena Das has written about the rape trial as something that implies judgement beyond the courtroom. According to her, the prosecution of rape and the outcome of a trial often depends on how women are perceived as either good or bad. This binary understanding

of a woman's role and responsibility in victimhood is closely related to her marital status and a man's property rights over her body. A "bad" woman complies with the image of being promiscuous, and unable to say no to sex (Das, 2008, p. 292). Reviewing these concepts and their implications in social dynamics of judgement one may ask where to position children and teenagers who were subject to sexual exploitation, seemingly falling into a whole new category beyond adult womanhood. Male property rights over a woman's body do not necessarily require marital status but become visible in familial structures, such as in father-daughter relationships.

These sexed politics of body and womanhood are woven into the textures of ordinary daily life, as we see in what Elva recounts about her parents altering the story into something that would keep honor intact. According to the UNODC, stigma is one of the consequences for trafficked persons that may complicate a recovery process, given that the impact of family and community is crucial to it. Cultural attitudes to prostitution impact how the victims may face a risk of not being accepted by their families and communities upon return. Depending on culture, entire families can be excluded socially due to a family member's past, such as involvement in prostitution for example. Silence is then often chosen not only by a victim's family but by the victim herself, to bypass stigma, which affects the recovery and reintegration process (UNODC, 2008, p. 86.). Cultural context is especially interesting in these considerations if we attempt to argue about the position of teenage girls, who fall into the category of being considered sexually available and subject to particular expectations. Once again, the age-context of interviewed women is of crucial importance, since we speak about persons who anthropologically do not fit into either category of children or adults. Returning to the case, eventually, Elva sidestepped the truth herself in social contexts, to avoid harmful and disrespectful reactions she already experienced at home on a regular and familiar basis.

Unfortunately, it was a process that I couldn't share so openly with my family because there were those prejudices, even though they knew about all the information that existed on the issue, they hadn't worked on the whole process themselves. Socially and also towards my employers I had to invent that I went on a trip, and I went with my aunts, I couldn't say: "I come from a place where I was taken care of because I was a victim of trafficking". Why? Because I was scared that people could act in the same way that my family acted, in the way of rejection, that they would tell me "You are not worthy of trust. You are not worthy of respect". Because when these things happened, I decided to keep it to myself. So if it was no-one of importance to me, I didn't tell. As I was a minor, there was no problem because I would say: "Well, I was studying that time" or "I was at home" and with the family and on the social side it was "I went to live with an aunt in Oaxaca, Guadalajara, Querétaro". In other words, the whole issue was very limited. (ELVA, personal communication)

Mentioned issues include the negotiation of different temporalities, about estimating the odds of how social reactions and judgements were and most probably will be made. But more than that, Elva connects time to words and shows how the withdrawal of words serves her protection. Choosing wordlessness in managing her truth is not a choice made voluntarily: "I had to invent that I went on a trip". Elva had to. She couldn't say and express what had happened. While she speaks about the fear of rejection, it is the fear of dehumanization, taking into account the denial of trust and respect mentioned by her. How Elva describes her fear intertwines deeply with how micro-politics of care manifest within the choice of how to relate herself to others. Silence, as a way to keep respect and dignity intact, gives us practical meaning to the actual significance of care in the aftermath of trafficking. According to the UNODC, participation in a rehabilitation or return program may expose the trafficked

individuals to even more stigma inside their communities. This is reflected within the discussed cases, as wordlessness and lying are used by both survivors and their families to not reveal the reason why they have been away for so long (UNODC, 2008, p. 87).

The social dimension reflects not only in care and the estimation of relationships. Approaching the aspect of voice in managing one's truth, Veena Das wrote:

So, one important aspect of voice (as distinct from, say, speech acts) is that the voice must belong to me, be mine, not in the sense in which I own a piece of property but in the sense that it acquires life within my history. (Das, 2020, p. 4)

If we consider the fact that Elva chooses silence over sincere expression, it is the social factor that affects her decision. Let us return to a testimonial fragment by Elva discussed earlier: “To stop them looking at me as the guilty one, stopping me from doing it myself. They would say to me ‘You are guilty’. And I believed it, so I said: ‘No, I’m not going to believe that story because it wasn’t my fault’” —Whose story is it about? We may see how Elva is reluctant to comply with other versions of her story and finds her own words to make sense of her past. Still, not letting anyone overwrite her history with other narratives leads Elva to publicly remain wordless, as we read in the previous testimonial fragment. Deciding to keep her story and her words to herself makes us ask whether voice and voicelessness can exist in private only or are always socially dependent.

One does not have a voice, one's own voice, by nature: I must find my voice if I am to speak for others and they are to speak for me. [...] For if my words are not accepted by these others, I lose more than language: I lose my voice. [...] To not be public is not to be private, it is to be inexpressive, not even mute, voiceless or unknown to myself. (Laugier, 2016, p. 210)

What we learn from these fragments from the fieldwork in Puebla, is the complexity of trafficking concerning the age-specific context of teenagers. Anthropologically, teenage survivors who have experienced exploitation, stationary rehabilitation and post-trafficking re-unification with their families during adolescence, fall out of the categories of either children or adults, given by legal instruments. This becomes evident in issues such as agency, needs, and dependencies, as well as in modes of expression, negotiation and reflection. The case of teenage survivors of trafficking opens a new question on how to perceive and reason upon ordinary vulnerabilities in different trafficking temporalities and given relationships. Moreover, the age context of trafficked girls and women plays a significant role in arguing about the sexed politics of honour and shame applied in ordinary life. It surely poses potential for further discussion in the legal realm, in how both international and national law is implemented and how anti-trafficking and post-trafficking efforts may be applied differently to the case of trafficked adolescents.

Second, agency and decision-making in trafficking history can be re-narrated over time. Involvement in forced prostitution being “not one’s proper decision” can indeed co-exist with “there were factors that made me do it”. It is observable that despite the teenage status of victimized persons, agency within victimhood exists and is unpacked by the survivor during her rehabilitation process. Sense-making of the past is an ongoing and complicated process, dependent on and manipulated by the closer care network of the survivor, such as her family. Narration and re-narration of the trafficking history are impacted strongly by how the family reacts and interacts with the survivor. Hereby, mutual agreement on past facts and subjective experiences is not always given nor desired. The families’ distrust towards their daughters correlates with the UNODC elaborations that victims were considered to return to prostitution or to participate in

recruiting other girls from the community to engage. In this perception, sex trafficking is equated with sex work and not considered subject to crime (UNODC, 2008, p. 87).

## Conclusion

The narratives discussed are contrasting. The narrative employed by mass media, science, political, and action-related agendas valorizes the imagery of a “perfect victim” that represents the loss of agency, youth, misery, and the need for salvation. We have read how these narratives fuel ethically questionable actions within a so-called rescue industry that operates under the veil of moral supremacy and a sense of entitlement to act through human rights.

On the micro-level, the survivors’ experiences in their domestic realms revealed perspectives that diverged from the mainstream narrative. Instead of conforming to the imagery of passive victims, the interview collaborators recounted the decisions and circumstances that led them to be subjected to trafficking. Moreover, it becomes evident that their immediate social environment reacts with a harsh narrative emphasizing teenage responsibility and accountability. The agency exhibited by survivors can lead to them being viewed not as victims, but rather as “quasi victims”, implying a denial of their victimhood despite their formal and legal victim status. This may lead to severe consequences lived by affected persons and their social circles post-trafficking.

The predominant portrayal of human trafficking as an exceptional and brutal phenomenon, such as kidnapping or confinement, may lead to a distorted and biased perception held by survivors’ family members and community. Due to the complexities of victimhood and agency, parents or community members may have a limited understanding of the realities of trafficking, which often manifests in more ordinary and commonplace settings within the everyday, the neighborhood,

among friends, family, and partners. This misunderstanding complicates efforts towards reintegration, precaution, and prevention, as education and awareness-raising are necessary to shift the focus from sensationalized perspectives towards the more nuanced and ordinary nature of trafficking in the lived experiences. The re-appropriation of voice is of immense importance, as agency in victimhood should not diminish one's status as a victim or the gravity of the crime. Furthermore, the issue of agency in victimhood, particularly in the case of adolescents, merits special consideration in future studies. While a concise definition of adolescence can be challenging, grouping the experiences of teenagers with those of children under the age of thirteen may be misleading. Adolescence represents a highly complex developmental phase, with diverse and unique experiences that can involve different degrees of agency in decision-making and consciousness.

Reexamining and reconceptualizing sex trafficking does not entail dismissing or diminishing the experiences of violence and victimhood. Responsibility for individual introspection and external attribution transcends the temporal boundaries of trafficking and exploitation. We understand the diverse narratives surrounding trafficking as reflections of a macro-structural landscape, in which we may ask ourselves: From what vantage point do we observe and narrate? What are the underlying inequalities, norms and micro-politics that shape narratives? While extraordinary instances of trafficking undoubtedly exist, sex trafficking is also an ordinary phenomenon, camouflaged within the fabric of everyday life, involving ordinary people and encompassing normalized and silenced forms of violence that do not fall under block-buster imageries. Critically examining the embeddedness of trafficking within contemporary industries and markets corresponds to the ethical responsibility and humanization of victims of crime.

## Bibliography

- Alexander, M.J. (1994). Not Just (Any) Body Can Be a Citizen: The Politics of Law, Sexuality and Postcoloniality in Trinidad and Tobago and the Bahamas. *Feminist Review, The New Politics of Sex and the State*, 48, 5-23.
- Barnum, T.C., & van Gelder, J-L. (2024). Choice, Social Structure, and Crime. *Crime & Delinquency*.
- Brennan, D., & Plambech, S. (2018). Moving Forward: Life after Trafficking. *Anti-Trafficking Review*, (10), 1-12.
- Chávez, V. (2022, May 5). Explotación sexual de mujeres en México al alza, admite Gobernación. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/05/05/explotacion-sexual-de-mujeres-en-mexico-al-alza-admite-gobernacion/>
- Cojocarú, C. (2015). Sex Trafficking, Captivity, and Narrative: Constructing Victimhood with the Goal of Salvation. *Dialectical Anthropology*, 39, 183-194. <https://doi.org/10.1007/s10624-015-9366-5>
- Cojocarú, C. (2016). My Experience is Mine to Tell: Challenging the Abolitionist Victimhood Framework. *Anti-Trafficking Review*, (7), 12-38. <https://doi.org/10.14197/atr.20121772>
- Cuevas García, M. G., Serrano Naveda, C., Moya Goitte, E., & Rangel Jiménez, C. (2019). *Dinámicas de trata de personas, especialmente la que victimiza a niños, niñas y adolescentes, en Gran Caracas y estado Bolívar* (Informe de investigación). Universidad Católica Andrés Bello.
- Das, V. (2008). Violence, Gender, and Subjectivity. *Annual Review of Anthropology*, 37, 283-299. [https://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015%20readings/IPD%202015\\_8/Violence,%20Gender,%20and%20Subjectivity.pdf](https://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015%20readings/IPD%202015_8/Violence,%20Gender,%20and%20Subjectivity.pdf)
- Das, V. (2020). *Textures of the Ordinary: Doing Anthropology after Wittgenstein*. Fordham University Press.
- Expansión Política. (2022, July 30). La trata de personas en México: un crimen que va en aumento. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/30/estadisticas-trata-de-personas-mexico-2022>
- Forringer-Beal, A. (2022). Why the “Ideal Victim” Persists: Queering Representations of Victimhood in Human Trafficking

- Discourse. *Anti-Trafficking Review*, (19), 87-102. <https://doi.org/10.14197/atr.201222196>
- Gobierno de México. (2019, August 29). *Las mujeres menores de edad, principales víctimas de la trata de personas en México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*. <https://www.gob.mx/conavim/articulos/las-mujeres-menores-de-edad-principales-victimas-de-la-trata-de-personas-en-mexico>
- Hamid, H.B.A. (2022). Sex Traffickers: Friend or Foe? *Anti-Trafficking Review*, (18), 87-102. <https://doi.org/10.14197/atr.201222186>
- ICAT. (2017). *The Gender Dimensions of Human Trafficking* (Issue Brief 4). <https://icat.un.org/sites/g/files/tmzbd1461/files/publications/icat-ib-04-v.1.pdf>
- InSight Crime Venezuela Investigative Unit. (2023). Tren de Aragua: From Prison Gang to Transnational Criminal Enterprise. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Tren-de-Aragua-From-Prison-Gang-to-Transnational-Criminal-Enterprise- InSight-Crime-Oct-2023-1.pdf>
- Kübel, S., Deitzer, J., Frankenhuis, W., Ribeaud, D., Eisner, M., & van Gelder, J-L. (2023). The shortsighted victim: Short-term mindsets mediate the link between victimization and later offending. *Journal of Criminal Justice*, 36, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2023.102062>
- Laugier, S. (2016). Politics of Vulnerability and Responsibility for Ordinary Others. *Critical Horizons*, 17(2), 207-223. <https://doi.org/10.1080/14409917.2016.1153891>
- United Nations. (2000). *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons>
- UNODC. (2008). *An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action*. New York. [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An\\_Introduction\\_to\\_Human\\_Trafficking\\_-\\_Background\\_Paper.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/An_Introduction_to_Human_Trafficking_-_Background_Paper.pdf)
- UNODC. (2013). *Abuse of a Position of Vulnerability and Other “Means” within the Definition of Trafficking in Persons*.

[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC\\_2012\\_Issue\\_Paper\\_-\\_Abuse\\_of\\_a\\_Position\\_of\\_Vulnerability.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2012/UNODC_2012_Issue_Paper_-_Abuse_of_a_Position_of_Vulnerability.pdf)

U.S. Department of State. (2023a, June). *Trafficking in Persons Report*.

U.S. Department of State (2023b). *2023 Trafficking in Persons Report: Mexico*. <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/mexico/>

Winterdyk, J. (2020). Explaining Human Trafficking: Modern-Day Slavery. In J. Winterdyk & J. Jones (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-63058-8>

## CAPÍTULO 11

Quatro décadas de negociações sindicais sobre inovações tecnológicas e organizacionais no Brasil.

Objetos negociados, efetividade, posturas sindicais e desafios para a capacitação sindical.

*Fernando C. Cotanda*

### Introdução

No presente capítulo trazemos à consideração um balanço analítico das quatro décadas (1984-2024) de negociações sindicais brasileiras envolvendo os processos de inovações tecnológicas e organizacionais nas empresas. Examinaremos aqui: os tipos de influência sindical sobre os processos de inovação tecnológica e organizacional; as características das cláusulas contratadas nestas quatro décadas; a efetividade da contratação das cláusulas; as posturas sindicais frente à possibilidade de negociação destes temas e, ao final, os desafios da capacitação sindical que busca influir no processo de trabalho.

Desde que a chamada “reestruturação produtiva” colocou em marcha transformações significativas no mundo do trabalho estudos como o de Hyclak e Kolchin (1986) procuram mostrar uma particular ambiguidade envolvida nos processos de introdução de inovações tecnológicas. Por um lado, as empresas buscam de forma tenaz o comprometimento e participação (instrumental) dos trabalhadores no processo produtivo, pois trata-se de um ponto crítico para elas. Por outro lado, as gerências majoritariamente resistem ao envolvimento formalizado dos trabalhadores e de suas entidades na negociação dos processos de inovação da produção e dos processos de trabalho de uma forma geral.

Ainda que o interesse deste estudo recaia sobre a negociação sindical não se desconhece que existem formas não institucionalizadas de envolvimento e resistência por parte dos trabalhadores em relação ao seu trabalho e às inovações nos locais de trabalho. Uma série de comportamentos visíveis e invisíveis, que resultam na redução da quantidade ou qualidade dos produtos como falta ao trabalho, fingir trabalho, execução estrita da prescrição, redução do ritmo, desperdício de material e sabotagem, podem significar inconformidades com aspectos do domínio gerencial sobre o processo de trabalho ou o emprego de determinada tecnologia. Alguns autores exploram estas formas de resistência e as interconexões entre a formação de identidade, busca de autonomia e “mau comportamento” (misbehavior) no local de trabalho (Ackroyd e Thompson, 1999; Thompson e Ackroyde, 1995; Belanger e Thuderoz, 2010).

Conforme veremos a maior parte das entidades sindicais não costuma se envolver no desenvolvimento e implementação de “projetos de inovação”, e tampouco promovem a negociação desses estágios iniciais. É mais usual que os sindicatos atuem reativamente, *post hoc*, depois que as inovações foram implementadas e após o aparecimento dos efeitos negativos do processo de trabalho. E, via de

regra, a ação sindical se expressa por meio de uma pauta tradicional de negociação coletiva buscando minimizar a perda de postos de trabalho e/ou demandando requalificação e treinamento (Bresciani, 1994; Nobke, 1979; Salerno, 1993; Wilkinson, 1983, p.85).

Há ainda casos em que os sindicatos aceitam ativamente as alterações nos processos de trabalho imaginando que tais transformações são inevitáveis e que os interesses futuros de seus filiados dependem da aceitação dessas inovações. Neste sentido, essas entidades desempenham um papel de marginalização das divergências dos trabalhadores com relação as novas tecnologias nos locais de trabalho (Robins e Webster, 1985).

Existem, também, enlances negociais entre empresas e sindicatos, nos quais a empresa se antecipa e propõe a assinatura de acordos em torno desses temas, visando obter a anuência do sindicato, o que servirá para diminuir resistências à inovação e fortalecer o engajamento dos trabalhadores na produção.

Há ainda os sindicatos que são inteiramente refratários ao envolvimento sindical nesses assuntos por imaginar que o envolvimento negociado nos assuntos da produção seria uma capitulação e serviria apenas para legitimar os interesses empresariais de valorização.

Mais raras e interessantes são as entidades sindicais que buscam se capacitar política e tecnicamente para propositivamente, fazer frente ao poder de mando unilateral das empresas sobre o processo de trabalho.

Acreditamos que a incorporação de inovações tecnológicas e organizacionais de forma unilateral por parte das empresas não deveria ser tomada como um destino contra o qual nada pode ser feito, situado fora da pauta de disputa sindical. A realidade produtiva das empresas é portadora de muitas ambiguidades e possibilidades e por isto mesmo deveria ser disputada pelas entidades sindicais que representam os interesses coletivos dos trabalhadores. A introdução de inovações na produção também produz fragilidades, que podem

ser explorados pela ação sindical. A pressão sindical pode se valer, por exemplo, do fato de que as operações produtivas estão cada vez mais integradas o que tornam os efeitos de uma eventual paralisação muito mais intensos. Trabalhos como os de Thompson e Warhurst (1998) examinaram os efeitos da reestruturação produtiva no final do século XX, salientando essas possibilidades para a ação coletiva dos trabalhadores.

Os espaços de proposição, negociação e regulação dos processos inovativos que afetam as empresas e os trabalhadores não se restringem ao âmbito da empresa, mas podem ser exercidos em outros níveis de regulação como o legal, institucional e setorial com ou sem participação de diferentes entes do Estado.

## As possibilidades de influência sindical

As possibilidades de influência sindical sobre as questões atinentes à produção não estão restritas a eventuais negociações envolvendo uma determinada entidade sindical e uma empresa em particular. Temas como emprego, organização do trabalho, inovação tecnológica, formação profissional e quaisquer outros que possam interferir sobre as condições salariais e de trabalho, em geral, podem ser objetos de formulação e de negociação em âmbito institucional, posto que as esferas micro (empresa), meso (setorial) e macro (nacional) que conformam a dinâmica da produção e, portanto, a reestruturação produtiva, estão reciprocamente implicadas. Podemos dizer, em acréscimo, que, em razão da dinâmica acelerada de internacionalização dos mercados e dos processos produtivos, fica cada vez mais evidente, também, a pertinência das negociações que possam exceder os limites nacionais em direção a “acordos globais”.

Segundo a tipologia proposta por Bresciani (1994, pp. 155-158), as possibilidades de influência sindical sobre as mudanças no processo de trabalho apresentam-se em quatro categorias básicas:

- “influência institucional” - conquistas obtidas pelos sindicatos através de sua participação nos organismos do Estado ou fóruns tripartites, responsáveis por políticas públicas;
- “influência legal” - conquistas registradas em lei, envolvendo, portanto, esferas governamentais — Legislativo, Executivo e Judiciário;
- “influência tácita” - a que, embora não assinada entre as partes, é de fato praticada;
- “influência contratada” - quando um acordo é firmado entre a entidade sindical e seu interlocutor empresarial.

Com relação a primeira forma de influência sindical, a “influência institucional”, foram muitos os fóruns e instâncias, direta ou indiretamente ligados aos temas da inovação na produção, de que participaram os sindicatos nestas quatro décadas. Dentre esses fóruns podemos referir as “Câmaras Setoriais”; o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP); o Programa de Apoio a Capacitação Tecnológica da Indústria (PACTI); o Programa de Capacitação de Dirigentes e Assessores Sindicais-PCDA; o Instituto Brasileiro da Qualidade e da Produtividade (IBQP); os fóruns de competitividade; o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT); o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho de Relações do Trabalho (CRT), dentre outros (Arbix, 1995, 1996, 1997; Codas, 1998; Dieese, 1994; Guimarães, 1994; Lopes, 1998; Pochmann, Barreto e Mendonça, 1998; Ramalho et al., 2014).

Muitos desses fóruns institucionais deixaram de existir e parecem ter tido mais pujança, em termos de participação sindical, nos anos 1990. Todos eles continham pautas de discussão e objetos de negociação com incidência direta ou indireta sobre assuntos relativos aos processos de inovação. Ao ocupar esses espaços, o movimento sindical desempenhou um importante papel no processo, ainda em curso, de democratização das políticas públicas no Brasil. O fortalecimento da presença sindical no âmbito institucional ocorreu, “paradoxalmente”,

conforme afirmam Pochmann, Barreto e Mendonça (1998, p. 17) em uma década marcada pela “[...] redução do poder de mobilização dos trabalhadores em função do processo de reestruturação produtiva que afeta profundamente o emprego formal e as condições de trabalho.”

Ainda são minoritárias as vozes entre os empresários que buscaram transcender seus interesses particularistas em direção a estratégias de desenvolvimento setoriais e nacionais. Contudo esse diagnóstico não deve obscurecer a percepção das debilidades propriamente sindicais no tocante à atuação dos mesmos no âmbito institucional. Ainda é significativa a presença de posturas sindicais que, dissimulada ou abertamente, veem nas ações institucionais processos de cooptação ou colaboração de classe. Embora seja necessário considerar, conforme afirmam Pochmann, Barreto e Mendonça (1998), que na base dessa desconfiança sindical em relação aos fóruns institucionais está a percepção dos limites dessa participação para resolver integralmente problemas como o desemprego e a distribuição de renda, por outro lado, acreditamos que ela está associada, também, à inexperiência, a dificuldades em promover capacitação e a dificuldades internas para definir sua identidade nesse novo contexto do conflito industrial. A cultura política dos sindicatos na condução dessas experiências de participação ainda carece do desenvolvimento de recursos que promovam a mediação entre a cúpula que atua nos fóruns e sua base.

[...] ampliou-se a participação nos fóruns institucionais em que se discutem as variáveis do processo de reestruturação produtiva. [...] Se, de um lado, crescem diariamente as possibilidades de intervenção nestes espaços, de outro, as representações dos trabalhadores enfrentam o enorme desafio de chegar aos locais de trabalho o resultado desta participação. (Lopes, 1998, p. 40)

Existem dificuldades de articulação entre os sindicatos e os departamentos setoriais, as federações e as confederações

de trabalhadores na formulação de estratégias comuns de intervenção nos fóruns. Não há, portanto, uma atuação sindical homogênea nesses fóruns.

Ainda são frágeis ou, em muitas circunstâncias, inexistentes os vínculos sociais com estruturas de apoio que auxiliem a formulação de propostas sindicais. Os temas tratados nesses fóruns, via de regra, envolvem demandas complexas.

A intervenção dos movimentos sociais nas políticas públicas, em geral, ainda é predominantemente assistemática, com insuficiente qualificação política e técnica, sem definição de indicadores adequados para mensurar resultados e com dificuldades para construir projetos e referenciais comuns nas parcerias. (Cese, 1997, citado por Pochmann, Barreto e Mendonça, 1998, p. 17).

Com relação à “influência legal” dos sindicatos nos assuntos da produção, o exemplo mais contundente é o da lei de proteção face à automação.

Em 1988, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, com amplo apoio do movimento sindical, foi introduzido, no artigo 7º da Constituição Federal, o inciso XXVII, que aborda “[...] a proteção (ao trabalhador) em face da automação na forma da lei.” Trata-se de um artigo constitucional que não possui, ainda, efeito prático, tendo em vista a necessidade de regulamentação.

Na Câmara Federal, verificamos que tramitam algumas propostas de regulamentação. Conseguimos identificar sete projetos de emendas tramitando em diferentes comissões — Trabalho Administração e Serviço Público (CTASP), Ciência e Tecnologia Comunicação e Informática (CCTC), Economia Indústria e Comércio (CEIC) e Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) —, buscando regulamentar o inciso XXVII. No conjunto, são oito os projetos apresentados por deputados federais e por um senador, de diferentes partidos: Paulo Rocha (PT-PA), Milton Mendes (PT-SC), Sandra Starling (PT-MG),

Nelson Proença (PMDB-RS), Luis Soyer (PMDB-GO), Carlos Cardinal (PDT-RS), Freire Junior (PRN-TO) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP); Wolney Queiroz (PDT-PE).

Do conjunto de projetos que buscam regulamentar a lei, versando sobre o tema da proteção do trabalhador face à automação, dois deles tratam apenas da indenização trabalhista diante da dispensa por motivação tecnológica. Os demais projetos tratam do tema de diferentes maneiras. Criando “comissão paritária”, “readaptação/reaproveitamento/reciclagem/capacitação”, “aviso detalhado aos sindicatos com antecedência”.

Do Deputado Federal Paulo Rocha do PT-PA:

art. 1º A empresa que adotar programa de automação de sua produção fica obrigada a criar uma Comissão Paritária com o objetivo de negociar medidas que visem à redução dos efeitos negativos que poderá acarretar ao emprego.

parágrafo 1º - As Medidas negociadas visam ao reaproveitamento dos empregados envolvidos, através de processos de readaptação, capacitação para as novas funções e treinamento [...]. (Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n 00034/1999: art. 1º. Deputado Federal Paulo Rocha)

Do Deputado Federal Nelson Proença do PMDB-RS:

art. 2º A empresa estará obrigada a comunicar ao sindicato de classe com a antecedência mínima de 90 (noventa) dias a contar da implantação de qualquer sistema de automação, para fins de discussão e consulta acerca dos seguintes aspectos:

I - tipo de equipamento a ser implementado;

II - impacto da nova tecnologia sobre as condições de trabalho;

III - relação dos empregados atingidos com a mudança operacional;

IV - planificação da readaptação dos empregados, de modo que eles possam a vir a desenvolver ou desempenhar novas funções. (Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no 00325/1991: art. 1º. Deputado Federal Nelson Proença)

#### Do Deputado Federal Milton Mendes do PT-SC:

art. 1º A empresa que adotar programa de automação de sua produção fica obrigada a criar uma Comissão paritária com o objetivo de negociar medidas que visem à redução dos efeitos negativos que poderão acarretar ao emprego. (Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no 3053/1997: art. 1º. Deputado Federal Milton Mendes)

#### Da Deputada Federal Sandra Starling do PT-MG:

art. 3º Para implantação do plano de automação deverá ser observado:

I - treinamento e reciclagem profissional, sob responsabilidade da empresa, para os trabalhadores substituídos pela mudança tecnológica, visando seu reaproveitamento em outras funções. [...]

IV- controle sobre o ritmo e intensidade do trabalho e do processo de produção a fim de zelar pela saúde e segurança dos trabalhadores. (Câmara dos Deputados. Projeto de Lei no 2902/1992: art. 1º. Deputada Sandra Starling)

#### Do Senador Fernando Henrique Cardoso do PSDB-SP:

art. 3º - O Governo Federal deverá incentivar a criação de centros de pesquisa e comissões interdisciplinares de estudos, a fim de orientar os processos de reciclagem de mão-de-obra decorrentes da modernização, informatização e automação das empresas. (Senado Federal. Projeto de Lei no 02902/1992. Senador Fernando Henrique Cardoso).

#### Do Deputado Federal Wolney Queiroz Maciel (PDT-PE)

Art. 3º. Para fins de discussão, consulta, implementação e fiscalização, como também para os fins do art. 2º, o empregador ou tomador de serviços é obrigado a comunicar ao sindicato da respectiva categoria laboral e à Superintendência Regional do Trabalho competente, com antecedência mínima de seis meses em relação à data de adoção ou implantação da automação, conforme definida no art. 1º desta Lei:

I – o tipo de equipamento, mecanismo, tecnologia ou processo a ser adotado, implantado ou ampliado;

II – o nível de impacto da nova tecnologia sobre as condições de trabalho;

III – a relação dos empregados atingidos com a mudança operacional; [...]

Art. 6º Para a instalação dos métodos de automação, o empregador deverá proporcionar cumulativamente:

I – treinamento, capacitação e aperfeiçoamento profissional, sob sua responsabilidade, para os trabalhadores substituídos por equipamentos ou sistemas automatizados, visando ao seu reaproveitamento em outra função ou emprego [...]

Com exceção de um projeto que enfoca equivocadamente o problema propondo compensação monetária face aos efeitos negativos do processo de inovação, os demais apresentam possibilidades importantes para os trabalhadores e para a atuação sindical: centros de treinamento, direito à informação antecipada, comissões paritárias para negociar os efeitos negativos dos processos de inovação, controle sobre o ritmo de trabalho, centros de pesquisa multidisciplinares, dentre outros itens. Ocorre que o movimento sindical confere pouca atenção a essa possibilidade, conforme os depoimentos que obtivemos de alguns autores de emendas.

Os Deputados Federais Sandra Starling (PT-MG) e Paulo Rocha (PT-PA), a quem entrevistamos, afirmaram que a

CUT desempenhou um papel importante na redação de suas propostas de regulamentação da lei. Por outro lado, foram enfáticos em afirmar a ausência da Central nos momentos posteriores, quando se fazia necessário o acompanhamento e a mobilização da mesma com vistas a buscar a aprovação dos projetos. Segundo Sandra Starling:

[...] foi, de certa maneira, decepcionante a conduta da CUT [...] nós precisávamos de apoio e de pressão para tentar aprovar o projeto [...] um assunto tão importante como este deveria merecer mais atenção por parte da CUT, ela nos apoiou no início e ficou nisto.

A terceira forma, a “influência tácita”, manifesta-se em acordos não formalizados (não assinado pelas partes), e, em razão da ausência de registros formais, sua existência pode ser apreendida apenas mediante estudos de caso nas empresas onde esses acordos ocorrem. Embora não haja uma consolidação do número de ocorrências, exemplos desses acordos foram registrados por diferentes autores, como Bresciani (1994), Humphrey (1982), Peliano (1987), Cotanda (1992) e Leite (1994). De forma geral, relacionam-se a conquistas dos trabalhadores versando sobre o layout, a rotatividade, o ritmo de trabalho, a hierarquia, as horas-extras e o autoritarismo das chefias. Embora façamos referência a essas experiências de caráter informal, nossa investigação, esteve predominantemente voltada ao exame das ações sindicais que se manifestam através das cláusulas dos acordos e das convenções coletivas, circunscrita, portanto, à “influência contratada”.

### **Características das cláusulas contratadas: limites e oportunidades**

O exame das cláusulas negociadas, especialmente no Brasil, diretamente relacionadas aos processos de inovação, permitiu identificar que seu conteúdo versa basicamente sobre

cinco pontos: “treinamento dos trabalhadores afetados pelas inovações”; “reaproveitamento/readequação dos cargos dos trabalhadores”; “comunicação antecipada sobre a implantação de processos de inovação”; “comissões paritárias para tratar/deliberar sobre as inovações no trabalho”; e “manutenção do emprego face aos processos de inovação”. A seguir, à guisa de ilustração, é apresentada uma relação de excertos de algumas cláusulas contratadas ordenadas por conteúdo:

- **Treinamento em face da introdução de inovações**
  - “[...] as empresas promoverão, quando necessário, treinamento para os trabalhadores.”
  - “[...] as empresas promoverão, quando necessário e ao seu critério, treinamento para os empregados.”
  - “[...] recomenda-se treinamento para aprendizagem na eventual ocupação de novas funções.”
  - “As empresas propiciarão treinamento em outro cargo [...] desde que exista vaga em outro setor e que o trabalhador esteja em condições de assumi-lo.”
- **Reaproveitamento em face da introdução de inovações**
  - “[...] os trabalhadores [...] contarão com o empenho do empregador para o seu aproveitamento em outra função.”
  - “[...] a empresa se compromete a reaproveitar, sempre que possível, trabalhadores atingidos [...].”
  - “[...] estudar remanejamento interno mediante requalificação profissional.”
  - “[...] reaproveitar, sempre que possível, em outros setores os trabalhadores atingidos [...].”
- **Comunicação prévia ao sindicato e/ou aos trabalhadores sobre eventuais processos de inovação**
  - “[...] a empresa deverá comunicar o sindicato com antecedência de 6 meses em face da implantação de novos processos.”
  - “[...] manter os empregados informados.”
  - “As empresas [...] comprometem-se a manter os trabalhadores do setor informados em relação aos projetos

- em andamento [...] desde que não seja prejudicial aos interesses das empresas perante a concorrência.”
- “A empresa assegurará ao sindicato o conhecimento da implantação e do tipo de automação que se pretende instalar e o número de atingidos pelo respectivo projeto [...].”
  - Manutenção do emprego em face da introdução de inovações
  - “[...] estabilidade de dois meses para empregados não aproveitados no setor modificado.”
  - Comissão paritária para tratar de assuntos relativos a inovação
  - “[...] comissão paritária intersindical.”
  - “[...] criar comissão paritária.”

A leitura dos acordos realizados entre sindicatos e empresas permite-nos verificar que se trata de cláusulas que apresentam redações cujas formulações são predominantemente genéricas, contingentes e defensivas. A generalidade das cláusulas pode ser creditada ao fato de que a maioria delas tem, nas convenções coletivas, seu instrumento jurídico. As negociações realizadas entre um sindicato e diversas empresas, diferentemente do acordo coletivo, podem estabelecer algum impedimento a um maior detalhamento das cláusulas. Existe, no entanto, outra face dessa generalidade, que é a dificuldade, sentida pelas entidades, de precisar sua demanda em relação aos temas da produção. A título de ilustração, cabe referir a fala de um dirigente do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre. No início dos anos 1990, esse sindicato contratou uma cláusula que lhe garantia direito de informação por ocasião de inovações tecnológicas: “[...] informação ao sindicato dos projetos de informática que alterem relações de trabalho”<sup>1</sup>.

---

1 Todos os extratos são provenientes de Acordos e Convenios Coletivos obtidos no Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - SACC/Dieese. Cláusulas especiais “sobre inovação tecnológica” fornecidas pelo Dieese ao pesquisador.

Perguntado sobre o uso feito pelo sindicato durante a vigência dessa cláusula, o dirigente respondeu:

[...] não havia uma regulamentação precisa deste acordo e a gente também não sabia o que pedir [...] são acordos que não funcionam [...] mais recentemente, nós participamos da comissão paritária nacional que discute esta cláusula e nós temos problemas, porque a gente até obtém as informações, mas não dá tempo de atuar, quando vê, as mudanças foram feitas. (dirigente do Sindicato dos Bancários de Porto Alegre e Região, comunicação pessoal)

A generalidade das cláusulas, portanto, não é expressão exclusiva da natureza do instrumento jurídico, a convenção coletiva, mas também das dificuldades das entidades sindicais de afirmar no contrato o que exatamente estão buscando.

As entrevistas realizadas com as entidades sindicais possibilitaram perceber que, embora o número de cláusulas negociadas nestas últimas quatro décadas seja significativo, nem todas foram originadas na entidade. Os sindicatos com menor força, em geral, conforme sugerem as entrevistas, copiam ou adaptam cláusulas de sindicatos mais fortes. Isso pode indicar que o teor da cláusula não é expressão de uma dinâmica de ação e de reflexão interna do sindicato.

Todas essas limitações estão associadas à precária presença dos sindicatos nos locais de trabalho, à falta de conhecimento sobre o tema, além de outros obstáculos específicos que serão analisados mais detalhadamente adiante.

Outra característica das cláusulas examinadas é seu conteúdo predominantemente contingente. A redação de um grande número de cláusulas, conforme se observa nos excertos anteriores, possui condicionantes que tornam sua aplicação eventual e incerta: “recomenda-se treinamento”; “treinamento em outro cargo [...] desde que exista vaga”; “[...] reaproveitar, sempre que possível [...]”; “empenho do empregador para o seu aproveitamento em outra função”; acesso a informações

sobre processos de inovação “desde que estas informações não representem quebra de sigilo nem seja prejudicial aos interesses das empresas [...]”.

Finalmente, as cláusulas acordadas apresentam, em sua imensa maioria, características predominantemente defensivas e corretivas, ou seja, buscam intervir depois da implementação das mudanças nas empresas, procurando corrigir as consequências negativas para os trabalhadores. Tratam-se, portanto, de cláusulas que mobilizam o sindicato reativamente, para atuar predominantemente sobre os efeitos da inovação tecnológica ou organizacional.

Ainda que as cláusulas acordadas sejam preponderantemente defensivas, genéricas e contingentes, elas ensejam possibilidades significativas para a atuação sindical diante das transformações no mundo do trabalho. Entretanto, para que essas possibilidades se desenvolvam se faz necessário um qualificado investimento político e técnico por parte dos sindicatos.

## A efetividade das cláusulas contratadas

Quais foram os desdobramentos concretos das cláusulas sobre os processos inovativos negociadas? O que ocorreu depois que as negociações foram realizadas? Qual foi a interação dos sindicatos com os objetos contratados?

Através de mensagens de e-mail, contatos telefônicos e plataformas de comunicação online entrevistamos 36 dirigentes sindicais buscando saber o destino das cláusulas acordadas sobre temas relacionados à inovação tecnológica e organizacional nos anos 1980 e 1990 e 26 dirigentes de sindicatos que negociaram cláusulas entre os anos 2000 e 2024.

Foi constatado que a maior parte das cláusulas vem sendo renovada a cada nova negociação e que nessas quatro décadas houve uma expansão numérica das cláusulas em direção a maior número de categorias profissionais. As

poucas alterações ficam por conta do quase desaparecimento das cláusulas que “asseguravam” o emprego em razão da introdução de inovações tecnológicas e da introdução de cláusulas novas buscando obter conquistas com relação ao “trabalho remoto” e ao “direito à desconexão” no segmento bancário. A maioria das cláusulas seguiram muito semelhantes com pouca evolução. Além disto, é fundamental ter em conta que a existência desses contratos não garante por si só a sua aplicação. A efetividade não depende apenas da força jurídica contratual, que via de regra, nestes casos, é fraca ou nula considerando a escassa presença de sanções.

Sabidamente os caminhos da influência sindical nos assuntos da produção dependem de inúmeros fatores intervenientes não apenas da relação imediata entre o sindicato e a empresa. As dinâmicas econômicas do setor, as políticas setoriais e institucionais, o sistema de relações de trabalho, a cultura de participação, dentre outros fatores operam para a produção de cenários favoráveis ou desfavoráveis à negociação. Em uma moldura interpretativa ampla gostaríamos de destacar que nestas quatro décadas dois importantes fatores atuaram sobremaneira: a postura patronal predominantemente refratária ao envolvimento dos sindicatos nos assuntos da produção e as dificuldades endógenas das entidades sindicais no tratamento do tema.

Outra constatação relevante, resultante da investigação realizada com os dirigentes sindicais visando identificar o que havia ocorrido após a contratação das cláusulas, é que a imensa maioria das cláusulas acordadas não obteve êxito em tornar efetivo aquilo que foi, de fato, contratado. Os depoimentos de dirigentes sindicais obtidos na década de 1990 e mais recentemente, ao longo da década de 2010, revelaram que as negociações conformaram um tipo de influência sindical sobre o processo de trabalho denominado de “aparente” por Bresciani (1994), ou seja, firmado em contrato, mas sem ocorrer de fato. A postura

predominantemente refratária das empresas ao envolvimento sindical nos assuntos da produção seguramente atua para que essas consequências sejam observadas. Entretanto, imaginado que este cenário possa ser mais positivo no futuro, temos de considerar que esse resultado decorre também das insuficiências internas dos sindicatos em relação à temática da inovação, notadamente o limitado desenvolvimento de capacitação nesse âmbito. A postura predominantemente refratária das empresas ao envolvimento sindical nos assuntos da produção seguramente atua para que essas consequências sejam observadas. Entretanto, imaginando que este cenário possa ser mais positivo no futuro, temos de considerar que esse resultado decorre também das insuficiências internas dos sindicatos em relação à temática da inovação, notadamente o limitado desenvolvimento de capacitação nesse âmbito.

Durante as entrevistas realizadas com os dirigentes sindicais daquelas entidades, foram encontradas diversas manifestações que atestam a existência dessas dificuldades:

“Isso praticamente não foi utilizado por nós [referindo-se à cláusula relacionada ao direito à informação] [...] e a gente sabe que a questão de fundo aí é o afastamento do sindicato do mundo do trabalho.” (diretor do Sindicato dos Telefônicos de Recife, comunicação pessoal).

“Isto acontece porque a categoria não dá importância a estes temas, eles querem discutir questões econômicas.” [referindo-se à cláusula sobre treinamento e remanejamento interno que não se tornou realidade] (diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de Porto Alegre, comunicação pessoal).

“Nosso sindicato não tem perna para tocar estas questões de novas tecnologias.” (diretor do Sindicato dos Aeroviários do Rio Grande do Sul, comunicação pessoal).

“A gente tem esta cláusula, mas não usa; essa é uma cláusula nacional, não é.” (diretor do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Ceará, comunicação pessoal).

“O sindicato não consegue fazer esta discussão direito.” (diretor do Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro, comunicação pessoal).

“O forte da reestruturação produtiva já passou, então, este é um tema que não mexe mais tanto.” (diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de Curitiba, comunicação pessoal).

“Nós temos uma diretoria de tecnologia aqui, mas ela não funciona para esses pontos.” (diretor do Sindicato dos Telefônicos do Rio Grande do Sul, comunicação pessoal).

“Este é um problema [referindo-se à inovação tecnológica] muito maior que os sindicatos, a gente não pode mudar nada aqui.” (diretor do Sindicato dos Químicos de São Paulo, comunicação pessoal).

“Nós não conseguimos interferir nos cursos de requalificação que a empresa faz porque nós não temos know-how.” [referindo-se ao acordo sobre treinamento em face da automação] (diretor do Sindicato dos Gráficos de São Paulo, comunicação pessoal).

Encontrar diretores sindicais que soubessem fornecer informações sobre os desdobramentos dos acordos foi um imenso problema para o trabalho de campo, o que revela o lugar ocupado por esses acordos na hierarquia de preocupações sindicais. Muitos nem sequer conheciam a existência dos acordos. Não foi raro ouvir expressões como “[...] acho mais fácil você obter esta informação no [Departamento] Jurídico”.

## As posturas sindicais frente à possibilidade de negociação

Ao focalizarmos as entidades sindicais brasileiras não podemos deixar de referir, desde logo, que estamos tratando de um sujeito social heterogêneo, tanto no que concerne a recursos materiais disponíveis quanto a estratégias de ação política utilizadas. Não obstante estarem sob a orientação

de uma mesma central sindical, fatores como história da entidade, tamanho de sua base, importância econômica do setor ao qual pertencem, vínculos sociais, capacidade de proposição e de mobilização de recursos políticos (pressão), dentre outras variáveis, concorrem para a determinação de diferenças substantivas na forma e no conteúdo das ações das entidades. Essa heterogeneidade se manifesta, também, na forma pela qual as entidades sindicais se relacionam e concebem os processos de inovação no trabalho. Por esta razão, procedemos a uma primeira aproximação analítica, classificando os sindicatos segundo alguns critérios:

- favorável ou não ao envolvimento sindical negociado nos assuntos da produção;
- problematização do processo de trabalho como um campo de conflito no qual a ação sindical deveria fazer-se sentir com vistas à negociação, seja ela formal ou informal;
- desenvolvimento de capacitação e de recursos políticos que viabilizem as estratégias de influência sindical nos assuntos da produção;
- promoção de mudanças internas na entidade sindical dotando-a de meios técnicos e organizacionais adequados à perspectiva da influência sindical nos assuntos da produção;
- o predomínio da ação ou da passividade da entidade sindical frente aos processos de inovação.

O exame destas quatro décadas de negociações sindicais e da literatura permitiu a identificação de quatro posturas sindicais no que concerne ao envolvimento sindical em face dos processos de inovação tecnológica e organizacional.

No tabela 11.1 abaixo, distinguimos com base nos referidos critérios, diferentes posturas das entidades sindicais frente aos processos de inovação tecnológica e organizacional:

**Tabela 11.1***Posturas sindicais frente aos processos de inovação*

Entidades sindicais	Envolvimento sindical nos assuntos da produção com vistas à negociação	Desenvolvimento de capacitação interna de recursos políticos junto à sua base	Atuação prática da entidade sindical frente aos processos de inovação
Silenciosas	Não é problematizada	Não há desenvolvimento de capacitação. Sem alteração nas estruturas internas do sindicato.	Passiva
Refratárias	Formalmente Contrária	Capacitação e recursos políticos escassos. Sem alteração nas estruturas internas do sindicato.	Relativamente ativa (atividade adjetiva - contra as mudanças)
Afirmativas	Sensibilizadas Favorável com ênfase discursiva	Capacitação e recursos políticos escassos. Sem alteração nas estruturas internas do sindicato.	Relativamente ativa (atividade pontual por incitamento externo)
	Proativas Favorável com ênfase na proposição e ação	Desenvolvimento de capacitação e recursos políticos. Entidade dotada de meios técnicos e organizacionais adequados à perspectiva de influência.	Ativa (atividade substantiva - mudança interna no sindicato e influência sindical)

*Fonte:* elaborado pelo autor.

Acreditamos que a postura mais recorrente no sindicalismo brasileiro em relação a inovação no trabalho pode ser chamada de “silenciosa”. Remete a uma situação na qual o tema da inovação no trabalho está formalmente presente nas negociações coletivas; porém, paradoxalmente, ausente de todas as demais atividades do sindicato. A incorporação de cláusulas sobre os processos inovativos nas negociações se dá por força do “contágio” com outras entidades. As cláusulas são literalmente copiadas e passam de entidade a entidade sem que seja promovida nenhuma mudança interna nos sindicatos a fim de dar suporte ao tema do processo de trabalho e da inovação. Pode-se afirmar que o envolvimento sindical nos assuntos da produção com vistas à negociação não é objeto de problematização por parte da entidade, restando

apenas o silêncio. Uma parcela significativa dos sindicatos referidos neste trabalho se enquadra nesse tipo de postura.

Outro conjunto de entidades sindicais assume uma postura que denomino “refratária” ao envolvimento sindical nos assuntos da produção. A intenção de negociar os processos inovativos é interpretada como uma ação legitimadora dos interesses de valorização do capital. Essas entidades são formalmente contrárias ao envolvimento sindical nesses assuntos. São minoritárias no interior das centrais sindicais.

Foram identificadas ainda entidades que assumem uma postura que chamo de “afirmativa - sensibilizada”. São sindicatos que, ao contrário do “silêncio” e da atitude “refratária”, manifestam formalmente a concordância com a necessidade do envolvimento sindical nos assuntos da produção com vistas à negociação. Contudo, essa manifesta sensibilidade para com o tema se dá pela via discursiva e pela reprodução das cláusulas sobre o tema, sem que sejam promovidas práticas significativas para levar a termo suas manifestações de concordância com a via negociada. A diferença em relação à postura “silenciosa”, mencionada anteriormente, reside no fato de afirmarem ativamente, ainda que apenas discursivamente, a importância de os sindicatos atuarem sobre os processos inovativos no trabalho. Acreditamos que maior parte das entidades examinadas no presente trabalho são portadoras de uma postura “Afirmativa-sensibilizada”.

Somente um número diminuto de sindicatos no Brasil apresenta uma postura que aqui denomino “afirmativa-proativa” com respeito à necessidade e à pertinência de influir nos assuntos da produção. Trata-se de entidades que efetivamente procuram desenvolver capacitação e recursos políticos que viabilizem as estratégias de influência sindical nos temas relativos às inovações tecnológicas e organizacionais. São entidades que procuram identificar e superar os obstáculos que estão mais próximos de sua governabilidade promovendo mudanças internas nas entidades, dotando-as de meios técnicos e organizacionais adequados à perspectiva de influência sindical nos assuntos da produção.

## Conclusão. Desafios a influência sindical: capacitar-se para negociar e influir

Para efeitos de examinar os obstáculos que se interpõem a influência sindical nos assuntos da produção propomos examiná-los a partir de duas configurações, os obstáculos exógenos e os obstáculos endógenos. Conforme já mencionado, este texto enfatiza a análise dos obstáculos endógenos às entidades sindicais. Entretanto, considerando que os dois tipos de obstáculo estão mutuamente referidos e que essa distinção arbitrária foi feita com finalidade analítica, torna-se imperativo dedicar algumas palavras aos obstáculos exógenos que dificultam a influência sindical sobre os rumos das inovações no trabalho.

Os assuntos relativos à produção permanecem sendo majoritariamente considerados —independentemente da posição ocupada nas classes sociais— uma prerrogativa essencialmente privada que diz respeito exclusivamente à gerência e à empresa. É amplamente aceito na sociedade, inclusive entre os trabalhadores, que a forma de dispor dos meios privados de produção para atingir um determinado objetivo é atribuição exclusiva das gerências. Desse modo, o limitado interesse dos sindicatos com respeito a esse tema também é tributário de processos sócio-históricos amplos conforme procuramos mostrar nos capítulos iniciais. A reificação do trabalho e a subordinação do trabalhador está inscrita na cultura, e se manifesta igualmente no plano legal. A gestão do trabalho e da produção é, em geral, assegurada legalmente como uma prerrogativa exclusivamente patronal—o poder unilateral de mando do empregador. Na legislação brasileira, notadamente na Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, a definição dos “entes” jurídicos empregador e empregado confere explicitamente ao primeiro o poder de “dirigir” e, ao segundo, a situação de estar “sob a dependência” do primeiro.

O sistema institucionalizado de relações de trabalho, dependendo de seu arcabouço jurídico, pode restringir ou

coibir a organização dos trabalhadores nos locais de trabalho, fator-chave, embora não exclusivo, no caminho da influência sindical sobre os assuntos da produção. A estrutura de negociação entre capital e trabalho, quanto mais pulverizada, apresenta maiores dificuldades de pôr em prática estratégias sindicais articuladas e coordenadas. A ausência de estruturas meso ou macrorregulatórias do conflito entre capital e trabalho limita, à esfera da empresa, a possibilidade da intervenção sindical nos assuntos relativos à inovação tecnológica.

As particularidades históricas das formações sociais podem reforçar e atuar na reprodução social do poder de mando unilateral nos assuntos da produção. O escravismo no Brasil, por exemplo, cuja presença se fez sentir em cerca de dois terços de nossa história, contribuiu sobremaneira para a difusão de uma cultura de desvalorização do trabalho e para uma tradição autoritária no tratamento das relações de trabalho. No âmbito da empresa, isso se expressa por meio de uma postura gerencial refratária à negociação dos processos de inovação.

As formações sociais em que há expressiva concentração de renda, rebaixamento salarial e instabilidade no emprego, como no caso brasileiro, induzem os sindicatos a concentrarem esforços na defesa dos salários, no direito ao trabalho e nos demais direitos sociais elementares. Embora não exista incompatibilidade entre ações sindicais no âmbito econômico e aquelas referidas ao processo de trabalho, é razoável ponderar que a deficiência nos indicadores socioeconômicos oferece maiores obstáculos à atuação sindical.

A formação escolar e profissional deficiente é outro obstáculo. Quanto piores os indicadores sociais nesse campo, mais dificuldades são postas ao envolvimento dos trabalhadores na formulação de alternativas aos modelos de organização do trabalho e de inovação tecnológica.

Em alguns segmentos econômicos, os grandes investimentos e mudanças tecnológicas são realizados tendo, por base, estratégias corporativas. A negociação coletiva se

desenvolve em um nível, e as decisões sobre as inovações em outro. Produz-se uma assimetria entre o nível mais importante das decisões nas empresas e aquele no qual os sindicatos negociam. A natureza e a aplicação dos “pacotes” de inovação tecnológica e organizacional também são obstáculos, visto que, em geral, preveem uma participação instrumental dos trabalhadores sem que sejam considerados processos de negociação envolvendo suas entidades representativas.

Conforme vimos anteriormente experiências históricas, como o “compromisso fordista”, que “trocou” o acesso à renda e à proteção social aos trabalhadores pelo silêncio sindical em torno do tema, também se constituem em um amplo obstáculo.

A experiência soviética, que poderia estabelecer contrapontos alternativos aos modos de organização do trabalho no capitalismo, não o fez. Ao contrário, a ausência da democracia que caracterizou aquela experiência contribuiu negativamente para o desenvolvimento da crítica às formas assumidas pelo trabalho no capitalismo: criticar a organização do trabalho nas economias industriais capitalistas seria o mesmo, dada a relativa semelhança, que criticar a experiência soviética.

O rol de obstáculos enunciado demonstra que a efetiva influência sindical nos assuntos da produção não depende exclusivamente da disposição dos sindicatos para fazê-lo. Existem inúmeros constrangimentos a esse intento, conforme procurei assinalar.

Os obstáculos à ação sindical nos assuntos da produção que referimos até aqui estão de certa maneira situados mais distantes da governabilidade sindical, são por assim dizer mais amplos do que a sua esfera de atuação ordinária. Gostaríamos, no entanto, de chamar a atenção para a necessidade de identificar e problematizar os desafios que estão mais próximos da governabilidade sindical. Os “desafios endógenos” no caminho da influência sindical nos assuntos da produção.

Estes desafios estão relacionados ao necessário desenvolvimento de capacitação interna, por parte da entidade

sindical, para formular, propor, monitorar, negociar e mobilizar trabalhadores, em relação aos processos de inovação nos diferentes âmbitos em que se manifestam as variáveis decisivas da produção: na empresa, nas instâncias legais, institucionais, meso e macrorregulatórias.

A pesquisa realizada possibilitou identificar catorze atributos (na forma de desafios aos sindicatos) que, em maior ou menor grau, estiveram ausentes na maior parte das entidades sindicais examinadas. A fim de tornar mais fácil a compreensão desses desafios, eles serão enunciados sob a forma de atributos sindicais que, estando ausentes ou parcialmente presentes, se tornam obstáculos.

Evidentemente que, ao referir os “desafios endógenos”, minha intenção não foi a de propor um conhecimento normativo, uma “receita” a ser aplicada pelos sindicatos, tampouco imagino ter esgotado os caminhos pelos quais essas entidades poderiam capacitar-se para atuar de forma mais eficiente nos assuntos da produção. Trata-se de um esforço de análise, fruto de pesquisa empírica, para melhor compreender e demonstrar os constrangimentos que se interpõem entre os sindicatos e o caminho da influência sobre o processo de trabalho.

A ausência ou o parcial desenvolvimento dos atributos sindicais que aludiremos a seguir se traduzem em obstáculos à proatividade sindical nos assuntos da produção e, por extensão, ao cumprimento dos objetivos propugnados, sobretudo pela CUT, de influir sobre os processos de inovação.

Desafio político. Um primeiro desafio endógeno é de natureza política. Faz-se necessário reconhecer que o processo de trabalho também é político, e não apenas a expressão de uma racionalidade técnica. Cabe aos trabalhadores assumirem a prerrogativa de responder, em diferentes contextos, o que o trabalho significa e que trabalho se quer.

Supõe a afirmação do processo de trabalho como um campo de possibilidades emancipatórias, mas também de conflito sobre o qual a entidade sindical deve atuar. Significa,

portanto, a ruptura com concepções segundo as quais os assuntos relativos à gestão e à tecnologia na produção são uma prerrogativa exclusivamente empresarial ou que o envolvimento sindical com processos de negociação do processo de trabalho representa “gerir ou cooperar com o capitalismo”. Na ausência de organização, pressão e propostas sindicais, as empresas seguem empunhando a bandeira da mudança do trabalho e transformando-o unilateralmente. A determinação política de atuar sobre o processo de trabalho deve estar substantivada na capacitação e na busca permanente de respostas: como pensar a organização do trabalho em bases diferentes? O que colocar no lugar daquilo que é criticado?

Desafio de constituir vínculos sociais e políticos no interior da empresa. Outro obstáculo a ser enfrentado é a dificuldade em desenvolver a organização dos trabalhadores no interior das empresas sem que, no entanto, isso seja um fim em si mesmo. À luz da problemática do processo de trabalho, responder às perguntas: para que servem as comissões de fábrica ou os comitês sindicais de base nos locais de trabalho? Como devem operar no cotidiano?

Alude-se aqui a um duplo obstáculo imposto às entidades sindicais: criar e atribuir sentido estratégico às representações dos trabalhadores. Sem organização nos locais de trabalho, pouco ou nada pode ser feito para influir em seu processo. Poucas foram as entidades pesquisadas que possuíam organização no interior das empresas, e todas, segundo os depoimentos, apresentavam debilidades em seu funcionamento, sobretudo em acolher o tema do processo de trabalho como uma prerrogativa de suas ações. Como o sindicato vai formular e controlar o resultado de uma negociação se inexistem ou são frágeis os canais de representação por que as informações sobre a empresa fluem?

Embora a criação de Organizações por Local de Trabalho-OLTs seja uma das bandeiras mais aclamadas pelo movimento sindical, o número de experiências nesse sentido é pequeno

no Brasil. Em geral, credita-se a existência precária ou a inexistência de OLTs nas empresas exclusivamente a fatores exógenos, como a intransigência patronal e/ou a ausência de legislação que garanta o funcionamento de representações dos trabalhadores nos locais de trabalho. Embora isso seja verdadeiro, faz-se necessário considerar que parte significativa das experiências de organização dos trabalhadores nos locais de trabalho deixou de existir também por dificuldades internas dos sindicatos, sobretudo de definirem atribuições estratégicas e operações cotidianas, além das marcadamente genéricas, como “marcar posição dentro da empresa”. Essas limitações têm também contribuído fortemente para o “esvaziamento” dessas experiências e para seu posterior desaparecimento.

Não é incomum a fala de dirigentes sindicais relatando que as comissões são constituídas a muito esforço, aos poucos se fragilizam e desaparecem. Evidentemente que contribui para tal destino a intransigência patronal, mas fica evidente também a falta de definições políticas e de atribuições por parte dos sindicatos para as comissões de fábrica. Para que serve uma comissão de fábrica? Que atributos operacionais ela terá? Qual é seu trabalho cotidiano?

Permanecendo as dificuldades de definir estratégias e desenvolver capacitação que possibilite incidir sobre as contradições da produção, as comissões de fábrica estão fadadas ao enfraquecimento ou ao desaparecimento. Portanto, um imenso obstáculo endógeno à atuação sindical sobre o processo de trabalho é sua dificuldade não só em constituir uma representação dos trabalhadores, mas também em mantê-la, entre outras razões, em face do “descolamento” prático e conceitual em relação aos assuntos da produção.

Desafio de conhecer e avaliar a composição técnica, política e cultural existente na (s) empresa (s). Outro desafio endógeno à influência sindical encontra-se no desconhecimento e/ou na escassa valorização política da heterogeneidade da composição de classe (técnica, cultural e política) de sua base. O discurso

sindical voltado para a finalidade de constituir sujeitos políticos nas empresas é, com exceções, dirigido aos trabalhadores homens ligados ao trabalho operatório direto. Os sindicatos, em geral, concedem pouca ou nenhuma valorização a outros segmentos de trabalhadores e às distinções de gênero. A ação sindical que busca influir sobre o processo de trabalho deveria estar alicerçada no conhecimento sistematizado e formalizado da composição técnica, política, cultural e de gênero dos trabalhadores na empresa. Esse conhecimento tem desdobramentos diretos no aprimoramento dos vínculos sociais internos. Trata-se, no entanto, de um saber que as direções sindicais relutam, não abertamente, em obter. As entidades sindicais têm dificuldades de aproximação política sobretudo com trabalhadores de maior qualificação técnica. Esses geralmente estão situados em postos-chave nas empresas, com amplo conhecimento sobre a produção e as estratégias das mesmas, sendo, portanto, fundamentais para as ações voltadas ao processo de trabalho e aos processos de inovação em particular.

Desafio de obtenção contínua de informação. Outro desafio fundamental é capacitar-se para produzir e/ou de levantar informações sobre o processo de trabalho na(s) empresa(s) e/ou na(s) cadeia(s) produtiva(s): políticas de gestão do trabalho (salários e rendimentos, rotatividade, seleção, qualificação profissional, disciplina), de organização da produção, processos de terceirização e incorporação de tecnologia na empresa.

É imperativa a construção de canais de comunicação por que possam fluir diferentes ordens de informação sobre a empresa e/ou a cadeia produtiva. O sindicato e a representação dos trabalhadores devem, como pressuposto, saber que tipo de informações estão buscando. Esses canais podem ter expressão formal, proveniente de negociação com a empresa (direito à informação antecipada sobre inovações tecnológicas e organizacionais), ou informal, por meio das organizações dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Desafio analítico. A entidade sindical, também deve ser capaz, em face da variedade de informações relativas à

produção de uma empresa, de analisar e depreender o que é substantivo no processo de trabalho.

Estando disponíveis canais formais e/ou informais que viabilizem o fluxo de informação sobre diferentes aspectos do processo de trabalho na empresa, fazem-se necessários o tratamento e a análise dessas informações. Não raro, são os sindicatos que obtêm informações sobre a empresa, mas têm enormes dificuldades em conferir-lhes sentido.

Desafio macroanalítico. O sindicato também deve ser capaz de reconhecer e avaliar o contexto político e socioeconômico em que o sindicato, a empresa e o setor econômico estão inseridos, bem como identificar possíveis cenários no curto, no médio e no longo prazos.

A tecnologia e a organização do trabalho (sua forma e consequências) não são orientadas por determinismos econômicos e tecnológicos. Entretanto, faz-se necessário compreender e dimensionar a relação que a empresa e/ou a cadeia produtiva (considerando seus produtos e mercados) guardam com as dinâmicas política, econômica e social. As estratégias sindicais com vistas à negociação do processo de trabalho devem ser direcionadas estrategicamente, levando em consideração a situação presente da empresa e do setor, bem como seus produtos e mercados.

Desafio de produzir proposições alternativas visando a negociação. A entidade sindical, estando diante da possibilidade de negociar os processos de inovação no trabalho, deve ser capaz de ser propositivo, de formular propostas viáveis (considerando a correlação de forças/inserção da empresa no mercado) de aspectos estruturantes do processo de trabalho: programas de gestão do trabalho e de inovação tecnológica.

Significa que a entidade deve ser capaz de formular propostas (o que colocar no lugar do que é criticado) considerando a inserção da empresa (contexto macroeconômico e mercado) e a expressão da correlação de forças. Propostas inviáveis, visando apenas “marcar posição”, que desconsiderem os

referidos contextos, dificultam a contratação da influência. Ser propositivo também significa “encarar” a negociação. Não é incomum que as entidades sindicais tenham receio do processo negocial envolvendo temas da produção, sobretudo quanto a “não ser enrolado” pela empresa ou a legitimar determinada mudança tecnológica ou organizacional por meio da assinatura de um acordo. Tal receio só será superado com a prática, rompendo, portanto, com a perplexidade imobilizadora.

Desafio de proposição no nível das micromudanças do processo de trabalho. O sindicato também deve ser capaz de influir no nível das micromudanças, sobre propostas e ações cotidianas de mudanças de processos no “chão de fábrica”, oriundas dos próprios trabalhadores diretos ou viabilizadas a partir de sua atuação.

A influência sindical nem sempre se expressa contratualmente. Pequenas ou grandes alterações no processo de trabalho podem ser negociadas informalmente, por exemplo, entre trabalhadores de uma seção da empresa e a gerência. O sindicato deve ser capaz de influir sobre esses processos informais.

Desafio de monitoramento. A entidade sindical também deve desenvolver capacidade de monitorar a implementação dos acordos formais e/ou informais. Há uma evidente distância existente entre a contratação de uma reivindicação desta natureza e sua implementação prática. Uma vez realizados acordos (formais ou informais), o sindicato e a representação dos trabalhadores na empresa devem ser capazes de dispor de meios para acompanhar sua implementação.

Desafio de se antecipar a mudança. O sindicato deve ter meios para identificar, antecipadamente, possíveis ondas de inovação de produtos e processos (tecnologia e organização) e de avaliar seus efeitos.

Sobretudo as empresas expostas à competição estão em constante processo de mudanças (produtos, processos e mercados). O sindicato e a representação dos trabalhadores na empresa devem desenvolver capacitação e vínculos sociais externos que lhes permitam prever movimentos de inovação.

A fala do dirigente sindical, transcrita a seguir, mostra que a ação sindical que ocorre após a implementação das mudanças organizacionais se reveste das maiores dificuldades: “[...] a implantação deste programa foi feita de forma muito sutil, envolvente, sem estardalhaço [...] o sindicato demorou demais para entender e agir. Agora, o terreno a percorrer é muito maior” (dirigente sindical do Sinttel de Recife, trabalhador da Embratel, comunicação pessoal).

Desafio de mobilização. É igualmente importante desenvolver estratégias de pressão que acompanhem o processo de negociação dos processos de inovação.

Seguramente, a influência sindical nos assuntos da produção não será obtida exclusivamente com base na pertinência das propostas. O desequilíbrio de forças entre capital e trabalho impõe que estratégias de pressão, orientadas pelo sindicato, acompanhem os processos de negociação.

Desafio de inserção institucional (setorial e institucional). É fundamental que os sindicatos desenvolvam atuação política em âmbito setorial e institucional de sorte que se estabeleçam os nexos entre a dimensão micro do processo de trabalho (espaço da empresa) e as determinações meso e macrorregulatórias.

Embora o processo de trabalho tenha existência concreta na empresa, as escolhas envolvendo tecnologia e organização do trabalho são também influenciadas por decisões em outros âmbitos, por exemplo, nas câmaras setoriais regionais, nos programas de qualidade e produtividade, nos fóruns de política industrial, entre outros. Cabe aos sindicatos mais do que simplesmente ocupar esses espaços, atuar proativamente, diagnosticando, reivindicando e lutando para que esses espaços estejam articulados a estratégias nacionais de política industrial e de desenvolvimento. A atuação sindical local (na fábrica) e institucional incide uma sobre a outra, fortalecendo-se mutuamente.

Desafio de constituição de vínculos sociais externos com atores significativos. As tarefas que envolvem a negociação de dimensões tecnológicas ou organizacionais do processo

de trabalho são invariavelmente complexos sendo, portanto, fundamental desenvolver e/ou ampliar vínculos sociais com atores significativos, externos ao sindicato, capazes de apoiar a consecução de diferentes estratégias sindicais relativas ao processo de trabalho.

A complexidade das questões relacionadas à produção impõe ao sindicato o desenvolvimento de vínculos sociais com diferentes entidades da sociedade civil (universidades, ONGs, centros de pesquisa), bem como com outras organizações sindicais dentro e fora do Brasil. A pauta sindical sugerida pela temática do processo de trabalho é complexa, demandando amplo esforço de formulação. Os vínculos sociais podem produzir importantes experiências de assessoria e de capacitação, além de aproximação com outras entidades sindicais, sobretudo do mesmo ramo, no Brasil e no exterior, possibilitando, além da troca de experiências, o entendimento facilitado de dinâmicas produtivas globais.

Desafio de protagonismo no processo de trabalho. Por fim, sem a pretensão de ter esgotado as demandas direcionadas a qualificação das ações sindicais, indicamos uma tarefa mais ousada porém não impossível. Trata-se de a possibilidade do sindicato promover pesquisas e/ou de associar-se a centros de pesquisa visando gerar conhecimento (desenvolvimento tecnológico) relativo a produtos e a processos (tecnologia e gestão do trabalho).

As ações sindicais envolvendo o processo de trabalho ocorrem, em geral, defensivamente, depois que as mudanças foram implementadas na empresa. A entidade deveria ser capaz de, juntamente com estruturas de apoio, dar início a um salto cultural: projetar de forma alternativa novos conteúdos para tecnologia, produtos e processos (atuação ofensiva). Ações desse porte exigem alto grau de desenvolvimento dos demais atributos mencionados anteriormente, bem como atuações sindicais coordenadas.

## Bibliografia

- Ackroyd, S., & Thompson, P. (1999). *Organizational misbehaviour*. Sage Publications.
- Arbix, G. (1995). *Uma aposta no futuro: os três primeiros anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística e a emergência do Meso-corporativismo no Brasil* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).
- Arbix, G. (1996). Trabalho: dois modelos de flexibilização. *Lua Nova*, (37), 171–190.
- Arbix, G. (1997). A Câmara banida. En G. Arbix & M. Zilbovicius (Orgs.), *De JK a FHC: A reinvenção dos carros* (pp. 471–502). Scritta.
- Bélanger, J. & Thuderoz, C. (2010). The repertoire of employee opposition. En P. Thompson & C. Smith (Eds.), *Working life: Renewing labour process analysis* (pp. 136–158). Palgrave.
- Bresciani, L. P. (1994). *Da resistência à contratação: tecnologia, trabalho e ação sindical no Brasil*. SESI-DN.
- Codas, G. (1998). O Rpto da Vanguarda. *São Paulo em Perspectiva*, 12(1), 53-60.
- Cotanda, F. (1992). *Novas tecnologias, reconversão do controle fabril e diferenciação entre trabalhadores metalúrgicos* (Tese de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul).
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). (1994). *Trabalho e reestruturação produtiva: 10 anos de Linha de Produção*. DIEESE.
- Guimarães, I. G. (1994). A experiência das Câmaras Setoriais: democratizando a política econômica. In C. A. Oliveira et al. (Orgs.), *O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século* (pp. 459-496). Scritta.
- Humphrey, J. (1982). *Fazendo o Milagre: Controle capitalista e luta operária na indústria automobilística brasileira*. Vozes.
- Leite, M. P. (1994). *O Futuro do Trabalho: novas tecnologias e subjetividade operária*. Scritta/FAPESP.
- Lopes, C. L. (1998). Algumas questões da agenda sindical nas últimas décadas. *São Paulo em Perspectiva*, 12(1), 35-43.
- Noble, D. F. (1979). Social Choice in Machine Design: The Case of Automatically Controlled Machine Tools. In A. Zimbalist

- (Ed.), *Case Studies on the Labor Process* (pp. 18-50). Monthly Review Press.
- Peliano, J. C. (Org.). (1987). *Automação e trabalho na indústria automobilística*. Editora UnB.
- Pochmann, M., Barreto, R., & Mendonça, S. (1998). Ação Sindical no Brasil: transformações e perspectivas. *São Paulo em Perspectiva*, 12(1), 10-23.
- Ramalho, J. R., Cordeiro, M., & Ângelo da Silva, E. (2014). O movimento sindical urbano no exercício da participação. In J. S. L. Lopes & B. M. A. de Heredia (Orgs.), *Movimentos sociais e esfera pública: O mundo da participação, burocracias, confrontos, aprendizados inesperados* (pp. 41-66). CBAE.
- Robins, K. & Webster, F. (1985). Luddism: New Technology and the Critique of Political Economy. In L. Levidow & B. Young (Eds.), *Science Technology and the Labour Process* (Vol. 2). Free Association Books.
- Salerno, M. S. (1993). *Reestruturação Produtiva e Sindicatos*. Trabalho apresentado no XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú. [Não publicado].
- Thompson, P. & Ackroyd, S. (1995). All Quiet on the Workplace Front? A Critique of Recent Trends in British Industrial Sociology. *Sociology*, 29(4), 615-633.
- Thompson, P., & Warhurst, C. (1998). *Workplaces of the future*. Macmillan.
- Wilkinson, B. (1983). Technical change and work organisation. *Industrial Relations Journal*, 14(2), 18-27.

## CAPÍTULO 12

# Entre reformismo anticomunista y el Estado neoliberal: Trabajadores bananeros, el internacionalismo laboral y el fuero sindical en Costa Rica, 1953-2020<sup>1</sup>

*Isabel Álvarez-Echandi*

### Introducción

En 1993 en una carta dirigida al embajador Mickey Kantor, representante de los Estados Unidos para el Comercio Exterior, Gonzalo J. Facio, miembro fundador del Partido Liberación

---

1 El presente trabajo es un avance de investigación sobre el sindicalismo en Costa Rica después de la guerra civil de 1948, que estudia las culturas políticas y legales de los trabajadores del sector privado, transnacional e instituciones públicas en el contexto de la Guerra Fría a partir de sentencias de la Sala Segunda y Sala Constitucional. Este capítulo es un producto parcial del Proyecto de Investigación C4266 "Repensar el estado intervencionista socialdemócrata: desarrollo internacional, diplomáticos capitalistas" y la creación de la Corporación Costarricense de Financiamiento Industrial (COFISA), 1963-1986", inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica.

Nacional (PLN), refutó las acusaciones realizadas por diversos trabajadores, sindicatos y organismos internacionales de que Costa Rica violaba los derechos de los trabajadores. Dichas acusaciones tuvieron acogida dentro de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL-CIO por sus siglas en inglés) que, a su vez, solicitó a la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés), la suspensión de los beneficios que, de acuerdo con el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) y la Iniciativa Cuenca del Caribe (CBI), Costa Rica venía disfrutando desde que el Congreso de los Estados Unidos aprobó las iniciativas. En su carta al embajador Kantor, Facio rechazó categóricamente dichas acusaciones llamándolas afirmaciones que son del todo falsas o producto de una distorsión de la realidad:

Increíblemente, dentro de los Estados que la demanda reputa como violadores de los derechos básicos del trabajador, la AFL-CIO se ha atrevido a incluir a Costa Rica, que no gozaría de la reputación democrática que los mismos petentes reconocen, si desconociera los derechos de sus trabajadores en la forma en que ellos lo presentan. Los petentes tratan de sustentar su petición contra Costa Rica con una serie de afirmaciones que son, o del todo falsas, o producto de una distorsión de la realidad. Los demandantes desconocen arbitrariamente los esfuerzos que ha realizado nuestro país para poner en práctica las recomendaciones de la OIT. Todo su discurso contra Costa Rica pone en evidencia la frustración que siente la AFL-CIO por el crecimiento del Movimiento Solidarista, y por el correspondiente fracaso sufrido en sus esfuerzos por atraer un mayor número de adherentes a los sindicatos que ellos protegen. (Facio, 1994, p. 9)

Tras cinco meses de litigio, que inició el 1 de junio de 1993, el día 17 de noviembre de 1993, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos encargada de desarrollar y coordinar las políticas de comercio internacional y de inversión

directa entre los Estados Unidos y los demás países del mundo, dio por terminado el caso que había iniciado para revisar las políticas implementadas en materia laboral en Costa Rica.

La victoria, de acuerdo con Facio, había salvado a los exportadores y empresarios costarricenses la afectación negativa de sus exportaciones hacia los Estados Unidos por un valor superior a los US\$350 millones anuales, según Facio, quien servía como embajador de Costa Rica en Washington DC en los Estados Unidos.

Dicha demanda realizada en última instancia por la USTR, respaldada por la AFL-CIO, e iniciada por la Confederación Internacional del Sindicalismo Libre (ICFTU por sus siglas en inglés) había además sido apoyada por el Comité de Libertad de Asociación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en 1991 había constatado las violaciones a la libertad sindical en Costa Rica por la intromisión del solidarismo (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 1988).

Lo cierto es que las denuncias presentadas por los sindicatos costarricenses por medio de la ICFTU llevaron al establecimiento del fuero sindical en Costa Rica en un contexto de enfrentamiento del sindicalismo en las fincas bananeras contra la legislación aprobada en 1984 y el recurso de amparo también presentado por los sindicatos bananeros contra la compañía bananera Geest Caribbean Americas Ltda que operaba en las fincas bananeras en el Atlántico costarricense.

Este capítulo explora precisamente ese contexto y el recorrido que llevó al establecimiento del fuero sindical en Costa Rica. Muestra de qué forma la estrategia de contención al comunismo y su potencial infiltración a los sindicatos costarricenses desplegada desde la década de 1950 por parte de líderes del PLN y los programas laborales estadounidenses, terminó consolidando la internacionalización de la lucha sindical por los derechos laborales de los trabajadores en Costa Rica mientras el solidarismo reemplazaba a los sindicatos en las industrias. Las ansiedades anticomunistas propias

de la Guerra Fría se exacerbaban durante la década de 1980 cuando organizaciones internacionales no estatales tomaban cada vez mayor preponderancia en la resolución de conflictos laborales como la Organización Internacional del Trabajo y la anticomunista Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (ICFTU). Lo irónico de esta historia es que lo que inició como una estrategia de contención comunista, donde instituciones y organizaciones internacionales no estatales como la ICFTU jugaron un papel central aliándose a los pocos sindicatos y trabajadores que permanecían en las industrias privadas en Costa Rica, terminaron apoyando la defensa de sus derechos a sindicalizarse. Los pocos espacios donde los sindicatos recibieron apoyo en las décadas de 1980 y 1990 y que llevaron a que el Estado costarricense reformara la ley de las asociaciones solidaristas llegaron acompañados de una fuerte presión por parte de Estados Unidos, que obligó, por medio de una demanda ante la USTR, a los grupos económicos más poderosos —como la Cámara de Industrias y la Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (AMCHAM)— a idear reformas laborales que protegieran el derecho a la libertad sindical.

Lo cierto es que la irrupción de actores no estatales en la defensa de la libertad sindical llevó a la lucha a depender irremediabilmente en estos actores y a su vez a delinear y delimitar su campo de acción, mientras el Estado se aliaba a los intereses privados de un grupo de industriales. Ahora bien, esto no quiere decir que los trabajadores y los sindicatos fueron pasivos o bien víctimas de una racionalidad de Estado neoliberal. Los sindicatos no son una categoría homogénea de actores, ni tampoco actores colectivos monolíticos. Los sindicatos son un ámbito en el que participan individuos que son “el corazón y el alma de la militancia sindical” en momentos clave (Freund, 2019; Engels y Roy, 2023). Los sindicatos, en particular los bananeros que aún permanecían activos en el sector privado en Costa Rica, desempeñaron un

papel en el proceso de la formulación de políticas neoliberales: adoptaron y cuestionaron los discursos neoliberales y, lo que es más importante, se opusieron y resistieron a él, como lo demuestra el estudio de caso presentado en este capítulo.

En 1993, para el caso ante la USTR y las acusaciones realizadas por diversas organizaciones no estatales de la violación de la libertad sindical en el país, el Estado costarricense delegó en un poderoso sistema de vínculos entre segmentos del Estado, como el poder judicial y segmentos del sector empresarial —y de poderosos bufetes—, para salvaguardar ultimadamente los intereses empresariales. Para el sociólogo político Antoine Vauchez y el politólogo Pierre France si algo es evidente del giro neoliberal es que ha dado origen a un espacio extraterritorial al margen de los negocios, la política y los gobiernos. En este nuevo marco, la confusión de esferas público-privadas constituyen la nueva normalidad en lo que respecta al funcionamiento del Estado en sus relaciones con la economía de mercado (Vauchez y France, 2021, p. 151).

Para David Harvey es bajo un estado neoliberal que estas prácticas encontraron las condiciones para su establecimiento. De acuerdo con Harvey, el neoliberalismo es ante todo una teoría de:

prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. (Harvey, 2007, p. 7)

Entonces de acuerdo con esta conceptualización, el rol del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas práctica. El giro hacia lo que Pierre Bourdieu llamó la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se realizó a través de la acción transformadora y destructora de

todas las medidas políticas tendientes a poner en tela de juicio las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica de mercado como los trabajadores sindicalizados (Bourdieu, 1998).

El capítulo se organiza en cuatro partes. Primero estudia los legados de la Guerra Fría y el anticomunismo internacional obrero. Segundo, analiza los primeros intentos por establecer el fuero sindical en la Costa Rica de la Guerra Fría y la reacción conservadora que suscitó, poniendo especial atención a los principales discursos utilizados por parte de los grupos involucrados en dicho proceso. Tercero, explora la ofensiva neoliberal con la irrupción de las asociaciones solidaristas y las estrategias empleadas por el Estado y los grupos exportadores ante la lucha sindical internacionalizada que llevará al establecimiento del fuero sindical en Costa Rica. Por último, como parte de una reflexión final se estudian los legados de la ofensiva neoliberal poniendo especial énfasis en las experiencias de los trabajadores bananeros y el papel de la iniciativa privada y el gobierno costarricense durante la pandemia de Covid-19.

Este trabajo sigue una metodología esencialmente cualitativa basada en el análisis del discurso de fuentes recolectadas de diversos archivos nacionales y repositorios privados en Costa Rica y los Estados Unidos. El análisis crítico del discurso permite explorar la relación entre el discurso y las prácticas sociales prestando especial atención al contexto en que las fuentes documentales y los discursos contenidos en éstas fueron creadas (Fairclough, 1992; van Dijk, 2008).

## **Legados de la Guerra Fría y el internacionalismo anticomunista obrero de los Estados Unidos**

Los esfuerzos de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y la AFL-CIO llegarían no sólo a los trabajadores de instituciones públicas del Estado sino a las fincas bananeras con el despliegue de una serie de seminarios

y viajes de intercambio a los Estados Unidos para aprender acerca del “sindicalismo libre y democrático” (AIFLD, 1974).

A partir de 1953, la Confederación de Trabajadores *Rerum Novarum* (CTRN) se convirtió en un frente para las operaciones internacionales de la CIA en el movimiento obrero de Costa Rica. Era un canal a través del cual los funcionarios laborales estadounidenses de la AFL-CIO enviaban dinero a sus “agentes locales” en sus esfuerzos por evitar que “elementos comunistas” ocuparan posiciones de liderazgo en el movimiento obrero de Costa Rica y en las instituciones públicas. Su objetivo era promover un sindicalismo “libre y democrático”, inspirado en la teoría de las relaciones industriales de los Estados Unidos.

A principios de la década de 1950, Luis Alberto Monge, líder y miembro fundador del PLN, trabajó junto con funcionarios laborales estadounidenses y ejerció una influencia política sin precedentes en el diseño y la promoción de programas de capacitación laboral en toda América Latina. Inspirados por las escuelas universitarias de relaciones laborales e industriales fundadas después de la Segunda Guerra Mundial, los liberales laborales estadounidenses establecieron varios programas de capacitación sindical dirigidos a los trabajadores de los países emergentes. Desde las trincheras de las instituciones laborales internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la ORIT, Monge conoció y trabajó con los organizadores laborales internacionales estadounidenses George Meany, Jay Lovestone, Serafino Romualdi y William C. Doherty. Después de cumplir 25 años de edad, Luis Alberto Monge fue designado para dirigir el departamento a cargo de las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con los movimientos sindicales en América Latina.

Para ganar más relevancia en los llamados países “subdesarrollados”, la OIT, bajo la dirección de David Morse (1948-1970), se volcó cada vez más hacia programas de asistencia técnica e iniciativas educativas. Utilizando su

autoridad normativa, la OIT instó a los países en desarrollo a codificar y proteger la libertad de asociación como un derecho humano fundamental. El PLN y otros grupos políticos se opusieron vehementemente a esto, como se vio en los intentos de Gonzalo J. Facio de limitar las actividades sindicales con el proyecto de ley que presentó en la Asamblea Legislativa en 1954, que se explicará en las siguientes páginas.

Por su parte, la OIT experimentó un cambio importante bajo la dirección de Morse a partir de 1948, convirtiéndose efectivamente en “una agencia internacional de desarrollo” (Maul, 2009, p. 390; Kaufman, 2004, pp. 305-306). La organización vinculó las actividades laborales transnacionales con la teoría de la modernización como un medio para permitir que la OIT desempeñara un papel importante en la lucha global contra el comunismo. Bajo la dirección de Morse, Monge trabajó como un importante enlace con los movimientos laborales de América Latina y sirvió como un importante promotor de talleres de educación laboral entre los crecientes trabajadores estatales en Costa Rica.

En 1948, los anticomunistas Serafino Romualdi de la AFL, el socialista chileno Bernardo Ibáñez y el peruano Arturo Sabroso fundaron la Confederación Interamericana de Trabajadores (CIT) “para suplantar a la existente Federación Sindical Mundial (WFTU) dominada por los comunistas” (Romualdi, 1967, pp. 78-79). En 1952, Monge dejó la OIT para convertirse en vicepresidente de la CIT, donde conoció a Romualdi. El activismo de larga data de Romualdi culminó con la formación de una federación sindical anticomunista de alcance hemisférico, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), en la que Monge fue su secretario general durante seis años. La ORIT fue considerada como “uno de los primeros esfuerzos de la División de Organizaciones Internacionales de la CIA” (Burkholder, 1976, p. 394; Agee, 1976, p. 611), según ex funcionarios de la Agencia. La ORIT se afilió en 1951 a la Confederación Internacional de

Organizaciones Sindicales Libres (ICFTU) con sede en Bruselas, creada con el apoyo del comité de Jay Lovestone en 1949.

La AFL-CIO se convirtió en un brazo más de la política exterior estadounidense de contención al comunismo. La creación de la ICFTU buscó competir globalmente con la Federación Sindical Mundial (WFTU por sus siglas en inglés) apoyada por la Unión Soviética, primero en Europa de la posguerra y posteriormente en América Latina y el Caribe en las décadas de 1950 y 1960. El trabajo desplegado por la FTUC de la AFL buscó difundir las ideas del corporativismo tripartito y la colaboración entre las clases, “un estatus nuevo y respetado para los trabajadores” era posible, en palabras de George Meany, presidente de la AFL-CIO (Beling, 1965; Radosh, 1969, Field, 2020; Rabe, 2006; Schuhrke, 2019; Stern, 2021; Waters y Gordon, 2005).

Para finales de la década de 1960 e inicios de la década de 1970, grupos radicalizados dentro de la izquierda costarricense no sólo denunciaron los intentos de las organizaciones anticomunistas estadounidenses por difundir el sindicalismo estadounidense sino también denunciaron las estrategias de moderación ejercida históricamente por el liderazgo del Partido Vanguardia Popular (PVP) como demasiado “legalistas” y “capituladores” (Álvarez-Echandi, 2024, pp. 87-131). La preferencia por canalizar las demandas laborales a través de los mecanismos legales vigentes se convirtió en el foco de críticas por parte de miembros del PVP, grupos políticos de una izquierda más radicalizada y los propios trabajadores bananeros. Para el inicio de la década de 1980, estas diferencias entre grupos dentro del mismo PVP precipitarían, entre otros factores, una división interna dentro del partido, que llevó a su escisión en 1983 (Cortés, 2018).

De acuerdo con el historiador Thomas C. Field, el programa internacional laboral anticomunista de los Estados Unidos, en particular las ideologías y prácticas de actores no-estatales encontraron acogida dentro de las estructuras del Estado

imperialista estadounidense (Field, 2020). Para la historiadora Vanessa Ogle, los estados-nación mostraron particular interés en actores transnacionales debido a que éstos tenían acceso al tipo de información que los gobiernos buscaban tener, “solo los estados son capaces de reunir los recursos para aprovechar las fuerzas propias de la globalización” (Ogle, 2015).

## Las luchas por el fuero sindical y la reacción conservadora de la década de 1950

En 1954, Gonzalo J. Facio, como presidente de la Asamblea Legislativa promovió legislación para restringir que trabajadores afiliados con ciertos partidos políticos formaran parte de las dirigencias de cualquier sindicato. Este intento por Facio de restringir la participación de “sospechados comunistas” causó una fuerte reacción por parte de miembros del PVP, la Confederación General de Trabajadores Costarricenses, sindicatos, la Alianza de Mujeres Costarricenses y periódicos, principalmente *Adelante*. Acusaban a la ley que proponía Facio como “fascista” y que lo que buscaba Facio era crear un “monopolio sindical” que “suprime totalmente la libertad sindical y convierte el movimiento obrero en un simple apéndice del gobierno de Figueres” (*Adelante*, 4 de julio de 1954, p. 1, 4; *Adelante*, 18 de julio de 1954, pp. 1-3, 6-8; *Adelante*, 25 de julio de 1954, pp. 1-2, 4, 6, 8).

Cuatro años más tarde, en 1958 una discusión nacional llenó una vez más las páginas de periódicos nacionales, esta vez se enfrentaron vanguardistas, liberacionistas, miembros de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y las Cámaras de Cafeteros e Industriales. El motivo era el proyecto sobre el fuero sindical presentado por el diputado Guillermo Villalobos Arce del Partido Unión Nacional (PUN) que desató una reacción de los sectores más conservadores del país.

El contexto de 1958 era diferente al de 1954, recién se había aprobado en la Asamblea Legislativa la nueva ley de

fomento industrial y en vez de contar con una administración liberacionista, las elecciones habían sido ganadas por el partido de oposición Partido Unión Nacional (PUN). En las páginas de *Adelante* se escribía sobre la continua represión sindical que vivían los trabajadores y los despidos injustificados por parte de los empleadores y empresas. El proyecto de ley sobre el fuero sindical recibió un decidido apoyo entre los sindicatos, la CGTC, campesinos, la Juventud Socialista Costarricense y los trabajadores, quienes enviaron cientos de cartas que fueron publicadas por *Adelante* donde manifestaban su apoyo decidido al proyecto, como los ebanistas, pintores, y trabajadores bananeros (*Adelante*, 5 de octubre de 1958, p. 1; *Adelante*, 12 de octubre de 1958, p. 7; *Adelante*, 26 de octubre de 1958, p. 8; *Adelante*, 16 de noviembre de 1954, p. 3, 6; *Adelante*, 5 de agosto de 1962, p. 14; *Adelante*, 7 de octubre de 1962, p. 14).

El proyecto de ley de fuero sindical reavivó además dos discusiones en la prensa nacional, una sobre la pertinencia del solidarismo y otra sobre los programas de capacitación laboral que realizaba los Estados Unidos, que estaban causando, según los editoriales de *Adelante* desavenencias y divisiones entre los sindicatos y las confederaciones.

Por su parte la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), una organización liberal creada por grupos políticos y económicos poderosos del país, los anfitas, representados por su secretario ejecutivo Guido Fernández, creían que el sindicalismo era débil en Costa Rica, especialmente porque “no había incentivos entre los trabajadores para convertirse en un trabajador sindicalizado”. Fernández argumentó que la función “protectora exagerada del estado” en el país ya había cubierto todas las aspiraciones: “aquí las llamadas leyes sociales -salario mínimo, seguridad social, aguinaldo, código laboral, riesgos profesionales- van por delante de cualquier movimiento social y le quitan su razón de ser”. El discurso de Fernández sobre los incentivos y la función “protectora excesiva” del estado costarricense es una narrativa liberal

planteada constantemente por los anfitas. También tienden a evitar ataques abiertos a los sindicatos, ya que creen que “los hombres son libres de asociarse y ese derecho no se puede discutir”, sin embargo, recurren a discursos como “Costa Rica ya tiene una de las legislaciones laborales más progresistas del mundo” para contrarrestar cualquier intento de aportar cualquier forma de remedio a las persecuciones y despidos que sufrían los líderes sindicales y trabajadores, como las experimentadas en las fincas bananeras de la UFCO (Fernández, *La Nación*, 21 de julio de 1962, p. 13).

Las posiciones más fuertes contra el fuero sindical fueron publicadas en varias columnas del periódico *La Nación* patrocinadas por la Cámara de Cafeteros y la Cámara de Industrias de Costa Rica. Edgard Odio Gonzales, consejero legal de la Cámara de Cafetaleros, dijo que el proyecto de ley del fuero sindical “crearía un grupo privilegiado de trabajadores”. El anticomunismo de Odio pronto se hizo evidente cuando escribió un artículo explicando lo que él pensaba que era la razón detrás del proyecto de ley, “los programas de capacitación laboral de los EE. UU.” Además, señaló que la Asamblea había autorizado que agencias estadounidenses e internacionales como ORIT iniciaran una serie de programas de educación laboral para sindicatos libres y democráticos, a los que Odio se refirió como “sindicalismo blanco”. Odio sentenció que el proyecto de ley presentado era “inconstitucional porque atenta contra tres artículos constitucionales, el número 33 que establece “el principio de igualdad ante la ley”, el número 6 que dice “libertad sindical” y el número 68 que “prohíbe cualquier acto discriminatorio contra los trabajadores, sindicalizados o no” (*La Nación*, 20 de julio de 1962, p. 6; *La Nación*, 22 de julio de 1962, p. 6, p. 23; *La Nación*, 28 de julio de 1962, p. 6, 14; *La Nación*, 25 de agosto de 1962, p- 50; *La Nación*, 28 de julio de 1962, p. 50; *La Nación*, 29 de julio de 1962, p. 8, 31, 36; *La Nación*, 30 de julio de 1962, p. 16; *La Nación*, 2 de agosto de 1962, p. 19;

La Nación, 10 de agosto de 1962, p. 17; La Nación, 17 de agosto de 1962, p. 17; La Nación, 18 de agosto de 1962, p. 16; La Nación, 21 de agosto de 1962, p. 7; La Nación, 23 de agosto de 1962, p. 7; La Nación, 25 de agosto de 1962, p. 9).

La situación que experimentaban los sindicatos a principios de los años 1960 quedó evidenciada por la publicación de la resolución del IX Congreso del PVP donde la dirección de ese partido expresó que después de diez años de lucha del Partido de Vanguardia Popular no se había logrado fortalecer la organización sindical. Según el PVP esta situación se debió principalmente a varias razones, a la falta de garantías que padecieron los derechos sindicales a partir de la Guerra Civil de 1948, a la enconada persecución que sufrieron los sindicatos, a la restricción sistemática de las libertades públicas en general, y en particular a la falta de fuero sindical que ante todo permitía la inestabilidad de los dirigentes sindicales en los centros de trabajo, y una última razón fue la división del movimiento obrero, mantenida y promovida con grandes recursos aportados por el “imperialismo yanqui” a través de los “dirigentes traidores de la CIO y la AFL”.

Es un hecho muy negativo que la gran mayoría de los trabajadores nacionales permanezcan desorganizados, presa del miedo, la confusión y la apatía, a pesar de que sus condiciones tienden a endurecerse. Al carecer del instrumento para defender sus intereses constituido por los sindicatos, los trabajadores están sometidos a una intensa explotación: el costo de la vida aumenta como consecuencia de la devaluación de la moneda, los salarios mínimos son violados, el desempleo y las leyes sociales en general tienden a convertirse en letra muerta. (Adelante, 22 de abril de 1962, pp. 6-10)

El PVP continuaba ilegalizado. Desde 1948 se les prohibió participar en las elecciones, cuando acudían al Tribunal de Elecciones, siempre recibían una carta de rechazo negándoles

su inscripción. Las antiguas alianzas dentro del Partido Republicano calderonista también se rompieron, afirmaron, “la política de seguir al Partido Republicano a remolque de sus maniobras sin principios ha sido un error”, continuaron, “el partido permitió que importantes masas de simpatizantes siguieran creyendo que el Partido Republicano hoy tiene las mismas tendencias que nuestro aliado hasta 1948, ahora respondiendo al imperialismo y a la ‘oligarquía criolla’, sin principios” (Adelante, 22 de abril de 1962, pp. 6-10).

Respecto al PLN, los vanguardistas denunciaron que la política tortuosa y anticomunista seguida por el PLN para ganar el apoyo de los círculos más reaccionarios del país ha contribuido a esta desorientación:

es parte de la estrategia política del PLN tratar de que se desvanezca en nuestras masas la creencia de que el Partido Republicano es un partido procomunista, el anticomunismo es parte de la estrategia electoral del PLN y contribuye a sembrar confusión en las masas de izquierda (Arnoldo Ferreto, Adelante, 22 de abril de 1962, pp. 6-10).

Como parte del anticomunismo compartido, por un lado, por el PLN y su candidato presidencial para las elecciones de 1962, Francisco J. Orlich, y por las Cámaras de cafetaleros e industriales, el solidarismo debía de arraigarse entre las industrias. El proyecto de ley, propuesto por primera vez por el ministro de la Junta, Alberto Martén, logró contrarrestar eficazmente los sindicatos clasistas y ganó prominencia entre los industriales. Para el PLN, los sindicatos libres y democráticos eran una solución parcial, ya que tenían el potencial de conducir a una confrontación de clases en algún momento, incluso si no estaban bajo el liderazgo de los comunistas.

Según la doctrina *solidarista*, la prosperidad y la solidaridad dependían de la ciencia económica. Desde 1944, Martén dijo que las garantías sociales, apoyadas por Calderón y el Partido Comunista, eran un proceso unilateral que había

creado una grave inestabilidad económica. Martín, al igual que Figueres, estaban convencidos de que el capital y el trabajo tenían intereses comunes, y el aumento de la producción era el interés compartido más importante. El mundo deseado, el mundo de los negocios se caracterizaba por la coordinación y cooperación entre el trabajador y el empresario. Para ellos, la explotación o las diferencias sociales no desaparecerían, eran inevitables, pero podían organizarse de forma que fueran beneficiosas para todos. La idea subyacente era reproducir las “relaciones simbióticas de la naturaleza con la sociedad”, la cooperación “racional”. Cada grupo social era visto como interdependiente con el otro, y la dependencia mutua debía ponerse al servicio de la producción. Si esto se lograba, se avanzaba hacia lo racional, y el tan anhelado mundo solidario anunciado. La justicia y la democracia eran, entonces, resultado de la producción y de sus excedentes (Martín, 1948, p. 16). En 1952 ya había nueve industrias que contaban con asociaciones solidarias y entre 1953-1954 el número creció a 27 asociaciones (León Sáenz et al., 2016, pp. 223-229).

Continuando con la tendencia anticomunista y represiva que Gonzalo Facio y su partido habían propuesto con el proyecto de ley Facio de 1954, el gobierno de Orlich en 1962 informó a la Embajada de los Estados Unidos a través de Alberto Monge que los líderes del PLN habían decidido introducir una legislación mediante una enmienda constitucional diseñada, en primer lugar, para aplicar las disposiciones contenidas en el Art. 60 de la Constitución a los comunistas conocidos, es decir, “prohibir a los comunistas ejercer liderazgo o autoridad en los sindicatos”, y en segundo lugar, para prevenir, o al menos dificultar considerablemente, los viajes hacia y desde Cuba y/o los países de la Cortina de Hierro y Bambú” (Telegrama Embajada de los Estados Unidos, Departamento de Estado, Archivos Nacionales, A-226, 28 de setiembre, 1962).

Además, en ese mismo intercambio de correspondencia, Monge señaló que Alberto Cañas y él habían sido designados

para proponer una enmienda a un proyecto de ley propuesto por el diputado del PUN Guillermo Villalobos que establecería un fuero sindical. Sin embargo, como se afirma en el telegrama de Alex A. Cohen de la embajada estadounidense, Monge afirmó que el liderazgo del PLN era ambivalente al introducir esta enmienda, porque “daría a los comunistas (particularmente en la zona bananera del Pacífico) una invitación a organizarse”. Así, Monge sugirió que “la promulgación del cambio del código laboral debe seguir, y no preceder, a una legislación anticomunista efectiva” (Telegrama Embajada de los Estados Unidos, Departamento de Estado, Archivos Nacionales, A-226, 28 de setiembre, 1962).

Desde 1953 estos discursos de despojo de derechos fueron planteados por los figueristas y la dirigencia del PLN. Salvador Lara Bustamante escribió una columna en *La República* en la que lanzó una iniciativa para dejar las industrias fuera de la jurisdicción del Código de Trabajo. El editorial *de Adelante* del 10 de mayo refutó el artículo de Lara:

El artículo de Lara se envuelve en aparentes buenas intenciones de “proteger a la industria” y en frases amables para los trabajadores, pero en realidad está lanzando “un serio ataque a la ya maltrecha legislación social”. Lara propone que “los derechos que el código de trabajo confiere a los trabajadores y las obligaciones que impone a los empleadores sean abolidos durante el plazo recomendado por los “técnicos” para proteger el nacimiento y desarrollo de nuevas industrias. “Ya sabemos que a pesar de su demagogia”, agregó el editorial, el figuerismo “sueña con mutilar aún más el Código de Trabajo (Adelante, 10 de mayo de 1953).

Para la década de 1950, los intentos desde la Asamblea Legislativa con Facio y otros miembros de la bancada, de controlar la participación política de miembros comunistas en los sindicatos, aceleraron las discusiones acerca de la necesidad

de incorporar el fuero sindical en el Código de Trabajo para evitar así los despidos masivos injustificados de trabajadores por el simple hecho de sospechar que eran “comunistas” o eran parte de un sindicato. Tanto el intento de Facio y otros miembros de la bancada liberacionista de introducir reformas al código laboral, así como el intento por parte de un diputado de la oposición, como Villalobos Arce, de introducir dicho fuero a la legislación laboral, eventualmente ambas fueron desestimadas ya que no ganaron el apoyo político suficiente en la Asamblea. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, la no aprobación de ambos proyectos de ley no significó el fin de los intentos por debilitar los sindicatos por parte de los liberacionistas o las cámaras industriales. Por el contrario, continuaron e incluso se fortalecieron a medida que los sindicatos en el sector privado luchaban por sobrevivir y las asociaciones solidaristas se fortalecían.

## **La ofensiva neoliberal: La irrupción de las asociaciones solidaristas y la defensa de la libertad sindical**

A principios de la década de 1970, el movimiento obrero había experimentado un resurgimiento, un aumento de la organización, la militancia y la presencia del movimiento sindical, pero especialmente en las zonas bananeras. Sin embargo, a pesar del resurgimiento de la actividad sindical, los enfrentamientos dentro del PVP continuaron entre dos facciones diferentes, una situación que se hizo evidente entre los líderes sindicales y los trabajadores a mediados de la década de 1970, como quedó evidenciado en una serie de comunicaciones internas del PVP (Álvarez-Echandi, 2024).

Durante la primera mitad de la década de 1980, los pocos sindicatos del sector privado que aún quedaban, particularmente en las regiones productoras de banano, se vieron severamente debilitados por la violenta represión policial, la reducción de la

producción bananera y la fractura de los partidos de izquierda a los que estaban afiliados (Eichstedt, 2017, p. 122).

Esto quedó evidenciado en 1982 cuando el Ministerio de Trabajo disolvió uno de los sindicatos bananeros más antiguos, el Sindicato de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones de Pococí y Guápiles (STAPPG). El Ministerio argumentó que los motivos de esta medida fueron: “la coacción, perturbación del orden público y otros actos violentos” (La Nación, 12 de octubre de 1988, p. 14A). Antes de la disolución del sindicato, los movimientos sindicales bananeros sufrían una abierta represión por parte del Estado. A principios de ese año, STAPPG organizó una de las huelgas más grandes de la década de 1980 contra BANDECO. Los trabajadores exigieron a BANDECO que respetara la convención colectiva que se había negociado y formado entre las partes. En un discurso en Sixaola, Luis Alberto Monge declaró que el PLN “derrotaría definitivamente” al comunismo en las plantaciones bananeras (Eichstedt, 2017, p. 93). Entre 1980 y 1990 se produjeron setenta y cinco huelgas, todas ellas declaradas ilegales por el gobierno (Aguilar, 1989; 2015, p. 49). Tras la disolución de la STAPPG en 1982, el movimiento sindical bananero atravesó la peor crisis de su historia.

Desde la Asamblea Legislativa, durante ese mismo periodo, el diputado Ramón Aguilar Facio, cafetalero, empresario y miembro del partido conservador Coalición Unidad, presentó en 1978 el proyecto de ley para regular las Asociaciones Solidarias.

En un sentido estrictamente legal, las asociaciones se definen como:

organizaciones sociales que se inspiran en una actitud humana, por medio de la cual el hombre se identifica con las necesidades y aspiraciones de sus semejantes, comprometiendo el aporte de sus recursos y esfuerzos para satisfacer esas necesidades y aspiraciones de manera justa y pacífica. (Ley 6970 de 1984. Art. 1-2)

Su principal objetivo es “procurar la justicia y la paz social, la armonía obrero-patronal y el desarrollo integral de sus asociados” (Ley 6970 de 1984. Art. 1-2).

La izquierda como oposición poco pudo hacer para impedir la aprobación de dicho proyecto. Sin embargo, en el período 1978-1982 con Eduardo Mora Valverde como diputado, hermano del líder histórico comunista Manuel Mora, redactó el informe de minoría donde afirmó que las asociaciones solidarias serían el fin de los sindicatos en Costa Rica y cuestionó a lo que llamó como “juridificación agresiva” contra los trabajadores y los sindicatos. Para Mora Valverde:

la tesis principal de este proyecto es mantener relaciones armoniosas entre trabajadores y empleadores... En la práctica, esto significa, según el propósito de los empresarios, mantener la situación actual [*status quo*], dentro de un sistema legal de relaciones obrero-patronales, que es muy injusto (Asamblea Legislativa, Dictamen de Minoría Negativo del Diputado Eduardo Mora Valverde, Comisión de Asuntos Especiales, Exp. 8471).

Mora creía que desarmar ideológicamente a los trabajadores y destruir sus organizaciones era el objetivo final tanto de los diputados del PLN como de la Unidad. Además de lo expresado por Mora Valverde en el reporte de minoría, en el siguiente periodo legislativo, con diputados como Arnoldo Ferreto, líder histórico del partido comunista PVP, éste detalló que con el solidarismo las empresas cuando se declararan en quiebra podrían retener los ahorros de los trabajadores de la asociación solidaria, por lo tanto, se prestaría para el no pago de las liquidaciones que les corresponden por ley a los trabajadores (Adelante, 1-7 de diciembre de 1990).

Por su parte, en el marco de la presentación del libro *Biografía de Alberto Martén Chavarría: Creador y fundador del Solidarismo Costarricense y Benémerito de la Patria* en la Universidad Nacional el 17 de junio de 2020, el entonces

diputado de la Unidad para el período 1982-1986 Oscar Aguilar Bulgarelli rememoró sobre el papel que tuvo que desempeñar en defensa del solidarismo en la Asamblea Legislativa de entonces:

me tocó la hermosa tarea de liderar la defensa de ese proyecto en la Asamblea, donde no fue fácil, porque como detalle histórico tuvo enemigos importantes ese proyecto por ejemplo: don Arnoldo Ferreto y don Álvaro Montero Mejía como líderes de partidos de izquierda, don Armando Gutiérrez que era del PLN pero muy sindicalista y también don Rodolfo Navas como cooperativista, pero “al fin logramos que la ley se aprobara (Aguilar, 2020, p. 6).

En 1982 el proyecto de ley llegó a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa y finalmente se convirtió en ley en 1984 (Ley 6970 de 1984). La aprobación del proyecto de ley fue un esfuerzo tripartito formado por un sector conservador de la Iglesia Católica, en particular la Escuela Social Juan XXIII, empresas transnacionales y el sector privado representantes de los intereses del PLN y la Unidad. La creación de las asociaciones solidaristas como sujeto jurídico en Costa Rica creó un “proceso acelerado lleno de presiones y persecuciones, especialmente contra los sindicatos”. Como bien lo expresó el historiador Carlos Abarca citando al dirigente bananero Gilberth Bermúdez:

Dos décadas de lucha del proletariado y la clase obrera bananera, culminaron en Costa Rica en la derrota política de las organizaciones sindicales de las regiones bananeras en el Pacífico Sur y el Atlántico. En esta zona desde 1980 hasta 1990, solamente quedó en funcionamiento un sindicato bananero. Al anularse las convenciones colectivas, las corporaciones transnacionales y los empresarios agrícolas amparados por el Estado y la dirigencia de Iglesia Católica retrocedieron a la figura jurídica de los Arreglos Directos. En las fincas y plantaciones, las coaliciones de trabajadores y las Asociaciones Solidaristas

sustituyeron a los sindicatos, desde 1983. Eran los tiempos del “consenso de Washington” y el “Plan para la Cuenca del Caribe” orquestados por la diplomacia y el garrote anglosajón. (Abarca, 2013, p. 118)

La administración de Luis Alberto Monge celebró la aprobación de la “Ley de Asociaciones Solidaristas”, que otorgó a las asociaciones solidaristas los mismos derechos y estatus legal que a las cooperativas y sindicatos (Ley 6970 de 1984). Además, generó un “proceso acelerado, lleno de presiones y persecuciones, especialmente contra los sindicatos” (Aguilar, 2025, p. 47). La creación de un marco legal en 1984 reveló un compromiso del gobierno de Monge con el sector privado, especialmente con las empresas transnacionales como Chiquita. El apoyo del Estado a la proliferación de las asociaciones se produjo en un momento en que los sindicatos del sector privado perdían fuerza y alcance debido en parte a la represión policial, persecución y despidos de los trabajadores en las fincas, y la división del PVP en 1983, que había desempeñado un papel central en la rearticulación de la acción sindical desde 1950 en el Pacífico sur de Costa Rica.

Mientras que en 1979 existían sólo 98 asociaciones solidaristas, cinco años después y tras la promulgación de la ley especializada, el número aumentó a 610; en 1989 este número aumentó a más de 1.170, y en 1993, a 1.400. Las asociaciones estaban ubicadas principalmente en los sectores de la industria, el comercio y los servicios.

Para David Harvey la neoliberalización trajo consigo un proceso de “destrucción creativa” no sólo de los marcos y poderes institucionales previamente existentes sino también de las divisiones del trabajo, de las relaciones sociales, y la protección social. Bajo el neoliberalismo, la santidad de los contratos y el derecho individual a la libertad de acción, expresión y elección se deben ante todo proteger y resguardados a toda costa (Tabb, 1982). Por lo tanto, el Estado, bajo esta lógica, debía ejercer su poder y, en algunos casos, su

monopolio de los medios de violencia, para preservar estas libertades a toda costa (Harvey, 2007, p. 57). Para Harvey, además, el proceso de neoliberalización significó además un cambio en la conciencia de clase de los grupos más adinerados.

En 1985, el periodista y corresponsal en Washington DC, Thomas Edsall, publicó un análisis sobre el alcance de la iniciativa privada en el estado que para Harvey vaticinaba lo que sería la realidad bajo el estado neoliberal: “Durante la década de 1970, las empresas afinaron su capacidad para actuar como clase, sacrificando su instinto competitivo a favor de la unidad y la cooperación sobre todo en la arena legislativa” (Harvey, 2007, pp. 57-58).

El tema dominante en la estrategia política desplegada por las empresas bananeras se enfocó en debilitar al sindicalismo y sacar adelante reformas legislativas laborales con aliados cercanos y adscritos a los dos partidos políticos del momento el PLN y PUSC.

Para fines de 1995, el segundo informe del Estado de la Nación hablaba del “estancamiento del sindicalismo”. En 1995 se crearon sólo 17 sindicatos nuevos con 471 afiliados. El número total de sindicatos en ese mismo año era de 404, mientras que en 1990 había 420 sindicatos, la mayoría en el sector público. Lo que parece aún más revelador es el crecimiento sostenido de las asociaciones solidaristas desde su creación en 1984. Sólo en 1995 se crearon 89 nuevas asociaciones con casi 4.000 nuevos miembros (Programa Estado de la Nación [PEN], 1995, p. 140). La disparidad en el ascenso de los sindicatos y las asociaciones sugiere una transposición de la forma en que los trabajadores se organizaban y evidenció el despliegue del Estado neoliberal. En 1997, la afiliación a las asociaciones solidaristas ya era mayor que la de los sindicatos a nivel nacional, con 178,919 trabajadores frente a los 152,778 sindicalizados.

La promulgación de la Ley de Asociaciones Solidaristas del 7 de noviembre de 1984 fue recibida con un serio y

fuerte cuestionamiento por parte de los sindicatos y confederaciones del país. Particularmente importante fue el papel desempeñado por los sindicatos bananeros.

El 21 de diciembre de 1988 los sindicatos costarricenses denuncian por medio de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) al Gobierno de Costa Rica ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, por la intromisión del solidarismo en las actividades sindicales y la sustitución de los sindicatos por las asociaciones solidaristas (OIT, 1988; Quesada, Blanco y Blanco, 1994; Zúñiga, 1991). La demanda argumentó que la “Ley de asociaciones solidaristas” había institucionalizado una serie de prácticas antisindicales que violaban los Convenios Internacionales núm. 87 y 98 que protegían la libertad sindical y el derecho de asociación:

Las asociaciones solidaristas se han transformado en un simple mecanismo de manipulación de sectores sociales externos a la clase trabajadora. En este sentido es evidente el control social e ideológico del sector empresarial capitalista en el mismo, y que ello responde a condiciones implícitas al pensamiento, ideología, esquema de organización y acción del movimiento solidarista. (OIT, 1988)

Además, el CIOSL afirmó que dicha ley impedía el desarrollo y el buen funcionamiento de las “verdaderas organizaciones de trabajadores”: los sindicatos y las cooperativas.

[Esta ley de 1984] Impide el desarrollo y funcionamiento de las verdaderas organizaciones de trabajadores, se trata de sindicatos o cooperativas, y han tenido como resultado el debilitamiento del movimiento sindical y la destrucción de numerosas organizaciones sindicales, objetivo éste que estaba presente ya en los ideólogos y fundadores del movimiento solidarista. (OIT, 1990)

En respuesta a la queja, la OIT presentó una serie de recomendaciones al Gobierno de Costa Rica en las que la organización

expresó su “grave preocupación” de que el gobierno estaba de hecho debilitando los movimientos laborales a través de la promulgación de la ley. La OIT pidió al Gobierno de Costa Rica que enviara “con carácter de urgencia” un informe detallado de la situación basado en una lista proporcionada por las autoridades de la OIT (OIT, 1990).

Entre mayo y junio de 1991, se emitió el informe de cierre del caso número 1483 de la Comisión de Libertad Sindical, emitido en la 250<sup>o</sup> reunión del Consejo de Administración de la OIT, que constató las violaciones a la libertad sindical en Costa Rica por la intromisión del solidarismo y tomó nota del compromiso del Gobierno de Costa Rica, que “reitera su disposición y decisión de generar iniciativas legislativas para reformar la actividad del solidarismo” (OIT, caso número 1483); este proceso incluyó la designación de una Misión de Contactos Directos de la OIT, que investigó la situación laboral *in situ* entre el 3 y el 10 de abril de 1991 y cuyo informe ayudó a sustentar la acción legislativa para las reformas jurisprudenciales y legislativas de 1993.

En abril de 1993, el abogado Luis Pablo Zúñiga interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional contra la Geest Caribbean Américas Ltda, por despedir a dos dirigentes sindicales sin causa justa. Dos meses después, la ICFTU interpuso una solicitud ante la USTR para que suspendiera a Costa Rica de los beneficios comerciales que otorgaba a países de Centro América y el Caribe de conformidad con el Sistema Generalizado de Preferencias, por violación a la libertad sindical. El voto de la Sala Constitucional estableció jurisprudencialmente y a nivel constitucional el fuero sindical por primera vez en Costa Rica (Sala Constitucional, 5000-93, 8 de octubre de 1993).

La promulgación de la Ley 7360 que reformó el Código de Trabajo y a la Ley Solidarista, estableció el fuero sindical en el Código de Trabajo y la prohibición a las asociaciones solidaristas para participar en las negociaciones laborales propias de los sindicatos (Ley 7360, 1993). El 17 de noviembre

de 1993, la USTR, constató que Costa Rica había creado el fuero sindical por jurisprudencia constitucional; que había aprobado la legislación necesaria para implementar el fuero sindical, y que había prohibido utilizar al solidarismo para suplantar al sindicalismo, por lo que decidió archivar la demanda de la ICFTU contra Costa Rica.

Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados y la incorporación a la legislación laboral, en mayo de 1994, la empresa Geest Caribbean Américas Ltda., aplastó violentamente con apoyo de la fuerza pública costarricense al movimiento sindical que había surgido en sus plantaciones para ese año, acabando con el último intento de organización sindical en esa empresa.

### **Conclusión. Legados de la ofensiva neoliberal: Los trabajadores bananeros, la iniciativa privada y la pandemia por la COVID-19**

Pese a todos los esfuerzos y la creación del fuero sindical por jurisprudencia constitucional, en mayo de 1994 entró la nueva administración de José María Figueres Olsen, la empresa bananera Geest Caribbean Américas Ltda., aplastó violentamente con apoyo de la fuerza pública costarricense al movimiento sindical que había surgido en sus plantaciones, acabando con el último intento de organización sindical en esa empresa. Desde 1990, SITAGAH alegó que la Geest Caribbean Américas Ltda., contrató y subcontrató gran cantidad de trabajadores migrantes indocumentados nicaragüenses, a quienes no les reconoció los derechos laborales vigentes en Costa Rica, utilizándolos, además, como mano de obra de reserva para obligar a los obreros bananeros de nacionalidad costarricense, a laborar en condiciones de trabajo, seguridad y salario inferiores a los acostumbrados en Costa Rica.

Ante la arbitrariedad de la empresa, los trabajadores contactaron con la dirección del sindicato SITAGAH, en septiembre

de 1993, afiliándose varios cientos de ellos, pero la empresa reprimió e impidió el funcionamiento del sindicato, a través del despido de los trabajadores afiliados y de los representantes sindicales electos; discriminación en el salario y condiciones de trabajo; la anulación de la libertad de los dirigentes sindicales para reunirse con los trabajadores sin previo permiso del patrono, la promoción de la interferencia solidarista en los asuntos sindicales y la utilización de la violencia (policía privada para impedir el desarrollo sindical) y de la represión armada (trabajadores heridos y golpeados por esa policía), para romper la huelga justa de los trabajadores.

Pese al reconocimiento formal del sindicato SITAGAH por parte del empleador, éste no cesó de tramitar con los comités permanentes de trabajadores de afiliación solidarista todos los asuntos laborales, negándose a discutir tales problemas con el sindicato. La arbitrariedad patronal llegó en abril de 1994, hasta reducir los salarios reales de los trabajadores en más de 6.000 colones quincenales, lo que motivó una huelga de tres días, el 19, 20 y 21 de abril de 1994.

Como resultado de ella, la empresa patrono se comprometió a negociar los problemas salariales con base a una agenda que el sindicato presentaría, pero lejos de sentarse a negociar, procedió a despedir en forma masiva a los trabajadores afiliados al sindicato y a sacar de la plantación a los trabajadores subcontratados.

La empresa apeló inmediatamente a las autoridades gubernamentales de migración, para expulsar del país a los trabajadores migrantes indocumentados que se habían sindicalizado. Tal situación obligó a los obreros a lanzarse nuevamente a la huelga el día 7 de mayo de 1994 y a mantener dicho movimiento hasta el día 21 de mayo. Sin embargo, el día 18, pretextando una orden judicial para abrir una vía pública, la policía, respaldadas por guardas privados de la Geest Caribbean, todos al mando del representante del empleador, reprimieron a los trabajadores en huelga, causando 18 heridos

de bala, tres de ellos graves, trabajadores que no recuperarán íntegramente su capacidad laboral y encarceló a 35 obreros, quedando a la fecha dos trabajadores desaparecidos.

De acuerdo con las entrevistas realizadas por la autora de este capítulo con Luis Pablo Zúñiga, representante legal del sindicato y sus trabajadores, los trabajadores estaban en huelga pacífica, no existió declaratoria de ilegalidad de la huelga porque no procedía, dada la arbitrariedad del empleador y la legalidad y justicia del reclamo de los trabajadores. Sin embargo, la empresa despidió a más de 60 trabajadores, violentando el fuero sindical que ampara a los mismos, incluyó entre los despedidos a representantes electos por los trabajadores en los comités permanentes, en la comisión negociadora que discutía con el Gobierno y la empresa los problemas laborales de esa plantación, a los comités de base sindical y a los miembros de la junta directiva del sindicato (Zúñiga, comunicación personal, 21 de febrero de 2021).

Por otra parte, la dirección del SITAGAH indicó que, a pesar de que el problema no se había resuelto y que el sindicato tenía afiliación considerable entre los trabajadores que se encontraban laborando, el empleador impidió que los dirigentes sindicales se reunieran libremente con los trabajadores, negándoles el ingreso a las plantaciones por medio de guardas privados, e impidiendo además las reuniones de los trabajadores y su comunicación con personas extrañas.

En palabras de Zúñiga:

como los trabajadores lo han expresado, la plantación de la Geest Caribbean en Sarapiquí, es un campo de concentración con flores, donde los dirigentes sindicales tenemos que solicitar permiso a los patronos únicamente para hablar con los trabajadores afiliados, pero no podemos comunicarnos con los demás obreros, ni hacer reuniones sindicales. (Zúñiga, comunicación personal, 21 de febrero de 2021)

El SITAGAH adjuntó un memorándum, firmado por el gerente de la plantación bananera, escrito y firmado de su propio puño

y letra, dirigido a los guardas privados, que decía textualmente “Asunto Permiso: El Lic. Pablo Zúñiga puede hablar con los afiliados al sindicato”, pese a ello, los guardas privados estuvieron presentes en las conversaciones y los trabajadores no pudieron expresarse con libertad. Mientras tanto la empresa, junto con la Escuela Social Juan XXIII constituyeron cuatro asociaciones solidaristas que el Ministerio de Trabajo homologó sin cuestionar su origen ilegal. Para Zúñiga, el rol de la Escuela Social Juan XXIII fue clave para la difusión del solidarismo en las zonas bananeras y para ejercer presión entre los trabajadores para que se afiliaran a estas asociaciones (Zúñiga, comunicación personal, 21 de febrero de 2021).

Según Zúñiga, el Gobierno de Costa Rica aprobó el fuero sindical, pero en la práctica, ante casos como éste, no la aplica. La Sala Constitucional puso en vigencia el fuero sindical, mediante la sentencia de valor *erga omnes*, que en la práctica tampoco aplica, como tampoco ninguna instancia judicial o administrativa del Estado costarricense. El Estado además aprobó una legislación que prohibió a las asociaciones solidaristas interferir en las negociaciones colectivas o actuar contra los sindicatos, sin embargo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, siguió homologando las asociaciones solidaristas creadas para perjudicar a los sindicatos y homologó también, las negociaciones colectivas que el empleador realizó con los comités permanentes de filiación solidarista, de las cuales se excluyó al sindicato.

En el caso concreto de la denuncia contra la Geest Caribbean, el empleador creó cuatro asociaciones solidaristas y negoció los salarios con el comité permanente. El gobierno de Figueres Olsen, en su primer acto de política laboral, “baleó y reprimió a los trabajadores de la Geest Caribbean Americas, que se encontraban en huelga legal...” (Zúñiga, comunicación personal, 21 de febrero de 2021).

Cerca de 25 años después de los eventos antes relatados con la bananera Geest Caribbean, la situación precaria de vida y

trabajo entre los trabajadores bananeros en Costa Rica continuó. El 5 de junio de 2020, cerca de 200 trabajadores sindicalizados de la Corporación de Desarrollo Agrícola Del Monte en Cariari de Pococí, una comunidad productora de banano en la provincia caribeña de Limón en Costa Rica, decidieron suspender sus labores. Los trabajadores reclamaban la implementación de medidas contra la COVID-19 en su lugar de trabajo.

Los trabajadores decidieron detener su trabajo hasta que se implementaran las medidas básicas de prevención. En un día, la empresa exigió que los trabajadores regresaran al trabajo o enfrentaran una acusación de “abandono laboral” y posterior despido, dijo un dirigente sindical a medios locales. El 4 de septiembre, otra empresa agrícola, Piñas Cultivadas de Los Chile en Costa Rica, despidió a sus trabajadores por su afiliación al Sindicato de Trabajadores del Sector Privado (SITRASEP), así comunicado por Santos Reinosa presidente de la Seccional SITRASEP-PCC por medio de la red social Facebook.

Según el secretario general Didier Leitón Valverde del Sindicato de Trabajadores de Plantaciones Agrícolas (SITRAP), las normas establecidas por el Ministerio de Salud son incumplidas por los empleadores:

El viernes los trabajadores decidieron no salir a trabajar para exigir la presencia del Ministerio de Salud para que hicieran los protocolos a seguir, porque hay casos sospechosos y uno confirmado. Se solicitaba que la empresa no trabajara este sábado para que se desinfectaran las áreas de trabajo y que se iniciara una negociación de una las normas. (Semanario Universidad, 17 de junio de 2020)

Como parte de estas medidas, los trabajadores pedían que se hicieran pruebas de Covid-19 a todos los que trabajaban en la empresa, que se les brinden implementos de protección personal y que se disponga de duchas, lavamanos, jabón y alcohol en gel, así como que se hagan desinfecciones en la planta y lugares comunes. Pese a estas peticiones y movimientos, Leitón afirmó que se avanzó poco:

La empresa se niega. La parte laboral que estuvo en la negociación no tomó el documento que llevaba el sindicato y dijeron que lo enviaran a la gerencia. Además, prácticamente amenazaron a los trabajadores de que si no se presentaban hoy se tenían que atener a las consecuencias. Tomando en cuenta que ayer no trabajaron, y si hoy seguían con el movimiento, dijeron que los iban a acusar de ausencia sin permiso y a despedir. (Semanao Universidad, 17 de junio de 2020)

Incluso, el secretario de SITRAP aseguró que el Ministerio de Salud se presentó, pero no investigó ni habló con los empleados:

El Ministerio se reunió con los de la empresa, por aparte. La empresa dijo que está cumpliendo con todo y el Ministerio de Salud se va tranquilo. Le creen más a la compañía que a los trabajadores, ni siquiera [el Ministerio] habló con ellos. El malestar es que la empresa no ha cumplido, sentenció Leitón (Semanao Universidad, 17 de junio de 2020).

La desarticulación de los sindicatos en las industrias privadas, la introducción del solidarismo y la liberalización económica de la década de 1990 hizo que las condiciones laborales fueran más precarias, lo que a su vez aumentó la dependencia de los trabajadores de los trabajos informales. Este cambio estimuló la desmovilización laboral y normalizó la idea de que los trabajadores deberían ganar poco mientras trabajaban más horas. Como consecuencia, se estableció una narrativa común sobre el fracaso del Estado, que proporcionó el marco intelectual que dio forma a la comprensión del nuevo papel del estado en una sociedad neoliberal. Para 2015, a medida que el alto déficit fiscal de Costa Rica intensificó las preocupaciones económicas, los ataques al sector público cobraron fuerza. Los dueños de negocios, los empleados del sector privado y otras voces neoliberales caracterizaron a los empleados públicos como torpes, perezosos y negligentes. En medio de la pandemia, el cofundador y presidente de

la encuestadora CID-Gallup, con sede en San José, Carlos Denton, sugirió que los trabajadores del sector público forman una “clase privilegiada” con beneficios especiales que deben ser recortados (La República, 29 de julio de 2020).

Desde el inicio del mandato presidencial de Carlos Alvarado en 2018, el sector privado disfrutó de un acceso ilimitado al diseño de políticas públicas y acuerdos lucrativos. Esta puerta trasera se debe a los estrechos vínculos entre los miembros de su gabinete y los dueños de negocios, así como a los esfuerzos de su administración para mantener el apoyo político del conservador y pro-empresarial Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Especialmente relevante es la relación del gobierno con la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), una coalición de 140 empresas que trabajan a través de asociaciones público-privadas con un precio de al menos \$ 25,000 anuales para las instituciones públicas que buscan colaborar. Mientras tanto, el ministro del Sector Privado, André Garnier, ha trabajado en estrecha colaboración con Horizonte +, una asociación de empresarios costarricenses, en un lucrativo acuerdo bajo el lema “menos papeleo más empleo” (Semanario Universidad, 28 de mayo de 2020; Semanario Universidad, 14 de julio de 2020; Semanario Universidad, 22 de julio de 2020).

Esta estrategia continúa una práctica común que las administraciones pasadas y que ciertas asociaciones empresariales han utilizado desde las décadas de 1970 y 1980. A través de alianzas y nombramientos clave, el sector privado se interesa en partes apropiadas del estado e integra a los miembros en las juntas directivas de las entidades públicas, obteniendo poderes para la toma de decisiones. Como lo indica Antoine Vauchez y Pierre France, la frontera entre lo público y lo privado no es una línea divisoria social. Es fundamentalmente diferente de otras fronteras sectoriales y profesionales ya que transmite todo un conjunto de representaciones y expectativas relativas a la autonomía de los actores estatales (ya sean políticos, burócratas, jueces o reguladores) en el ejercicio

de sus actividades gubernamentales. También establece procedimientos de deliberación y toma de decisiones que son diferentes para ambos, determinando así efectivamente el espacio social en el que prevalecerán la ciudadanía y la igualdad ante la ley. Si bien es cierto que existen tradiciones profundamente diferentes en lo que respecta a los vínculos entre las élites estatales o no estatales y el interés público, todas las democracias basan una parte esencial de su legitimidad en el mantenimiento de una distinción bastante sólida entre las esferas pública y privada. Para el caso de Costa Rica, esta distinción parecía haber desaparecido. Ese acceso privilegiado para actores económicamente poderosos, combinado con la falta de atención a las necesidades de otros grupos, es un factor importante en la creación y mantenimiento de la desigualdad estructural.

Los historiadores David Díaz e Iván Molina caracterizaron la administración de Carlos Alvarado como un gobierno que impulsó una verdadera contrarrevolución neoliberal, que se abocó a preservar los privilegios y defender los intereses de los grupos económicos empresariales que dominan la economía costarricense, así como en realizar reformas decisivamente regresivas, tanto en lo social como en lo institucional (Díaz y Molina, 2021).

La COVID-19 aumentó las presiones de los grupos del sector privado, especialmente UCCAEP, uno de los grupos de presión empresariales más poderosos del país, que también tiene estrechos vínculos con el gobierno. Incluso antes de la pandemia, la UCCAEP y los legisladores de derecha exigieron que el gobierno “reactive la economía” reduciendo los salarios y el gasto público. A principios de marzo, la administración del presidente Alvarado propuso un proyecto de ley que la legislatura aprobó rápidamente ese mismo mes. La ley autorizó una reducción unilateral de la jornada laboral en el sector privado hasta en un 50 por ciento, recortando drásticamente los salarios de los trabajadores.

En los casos en que la caída de los ingresos del empleador en comparación con el año anterior supere el 60 por ciento, las horas de trabajo y el salario pueden reducirse hasta en un 75 por ciento (AM Prensa, 16 de julio de 2020).

En julio, cuando comenzaron los impactos económicos de la pandemia y golpeó una segunda ola de casos de coronavirus, Alvarado, con el apoyo de UCCAEP, anunció una reducción del 15 por ciento en las horas de trabajo y los salarios de los empleados estatales que ganan más de 1,500,000 colones por mes, o alrededor de \$ 2,600 (La Izquierda Diario, 16 de julio de 2020). Otro proyecto de ley que entró en discusión en la legislatura es el de Horas Flexibles o como lo llaman ahora jornadas 4x3, fue una propuesta presentada en enero por la ministra de Trabajo Geannina Dinarte y apoyada por UCCAEP. El proyecto de ley busca que los empleadores puedan implementar turnos de 12 horas cuatro días a la semana. El objetivo, como se indica en el proyecto de ley, es “no exceder las 48 horas a la semana”, con garantías de pago de horas extra, así como “transporte y cuidado de niños”. Promete facilitar la “competitividad y productividad de las empresas que buscan aprovechar al máximo sus recursos” y beneficiar a la “población trabajadora”, con especial mención a las mujeres (La República, 19 de febrero de 2020).

A medida que la COVID-19 y sus consecuencias económicas empeoraron las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores informales y los sectores populares, los funcionarios costarricenses no propusieron iniciativas que brindaran seguridad y respiro a las familias trabajadoras, por el contrario, plantearon políticas que exacerbaban aún más la desigualdad de ingresos y socavaron las protecciones laborales. El desempleo ya era del 12,5 por ciento antes de la pandemia. En 2021, terminada la declaración de emergencia, el desempleo alcanzó un histórico 24 por ciento, y alrededor del 40 por ciento de las personas que todavía tenían trabajo lo realizaban en el sector informal.

La pandemia puso de manifiesto la precaria situación en la que miles de trabajadores llevan décadas viviendo y trabajando en Costa Rica, entre ellos un gran número de mujeres y migrantes. Casos como Del Monte y Piñas Cultivadas no son nuevos, como se ha visto en este trabajo estas prácticas se han presentado a lo largo de la historia en el país con la complicidad del Estado, líderes políticos, las empresas nacionales y transnacionales y el capital privado. Las experiencias vividas por la crisis sanitaria ponen de manifiesto cómo no se puede confiar en los intereses de unos pocos que buscan maximizar las ganancias, impulsados por las exenciones fiscales, para crear un sistema de salud justo y sólido, o para proporcionar seguridad social a quienes lo necesitan.

Además, la emergencia de salud pública demostró que los países con una fuerte capacidad estatal han tenido mucho más éxito en controlar la propagación del virus y hacer frente a las consecuencias sociales y económicas. Aunque Costa Rica inicialmente recibió elogios por contener de manera efectiva el coronavirus, la reapertura apresurada socavó sus éxitos, mientras que las medidas económicas favorecieron los intereses de las élites. Los arreglos fiscales rápidos y las políticas públicas diseñadas para servir a las clases más ricas y privilegiadas exacerbaban en lugar de resolver los problemas fundamentales de Costa Rica. Los mejores controles de la desigualdad de ingresos son los sindicatos y una política laboral sólida y actualizada. Sin embargo, el traslado hacia instancias o espacios internacionales de las demandas laborales es quizá uno de los legados de la Guerra Fría que implicó una serie de importantes transformaciones. Lo que inició como una campaña anticomunista y un proyecto desarrollista terminó por debilitar el sindicalismo mientras lo hacía cada vez más dependiente de instituciones y organismos internacionales y lo supeditaba cada vez más al capital privado.

## Fuentes

### Archivos

Archivo Nacional de Costa Rica (ANCR)  
Fondo Manuel Mora Valverde  
Biblioteca Nacional, San José  
Adelante, 1954-1990  
La Nación, 1953-1962  
La Prensa Libre, 1980.  
Semnario Universidad, 2020-2021  
Delfino, 2020.  
La República, 2020.  
CRHoy, 2020.  
La Izquierda Diario, 2020.  
AM Prensa, 2020.  
Biblioteca de la Asamblea Legislativa, San José  
Kheel Center, Cornell University.  
Romualdi Papers  
Maryland University, Maryland, US  
George Meany Memorial Archives (GMMA)  
AFL-CIO records  
American Federation for Free Labor Development  
Serafino Romualdi papers collections  
George Meany paper collections  
Luis Alberto Monge paper collections  
National Archives, College Park, Maryland  
National Archives and Records Administration (NARA)  
Records of the Department of State (RG 59)  
Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.  
Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Costa Rica.

## Fuente oral

Entrevistas de la autora a Luis Pablo Zúñiga, 21 de febrero de 2021.  
Entrevistas de la autora a Luis Pablo Zúñiga, 22 de febrero de 2021.

## Bibliografía

- Abarca Vásquez, C. (2013). *El socialista centroamericano, no. 21. Escritos sobre la historia del movimiento obrero de Costa Rica*. PSOCA Editorial.
- Agee, P. (1976). *Inside the Company: CIA diary*. New York: Bantam Books.
- Aguilar, M. (1989). *Clase Trabajadora y Organización Sindical en Costa Rica, 1943–1971*. Editorial Porvenir.
- Aguilar, M. (2015). *Costa Rica en el siglo XX: Luchas sociales y conquistas laborales. Serie de Historia de la Cultura, no. 10*. Editorial UCR.
- Álvarez-Echandi, I. (2024). Los trabajadores bananeros del Pacífico Sur de Costa Rica: entre la socialdemocracia del Partido Liberación Nacional y la intervención laboral internacional, 1955-1970. En D. Díaz Arias (Ed.), *Luces y sombras: La socialdemocracia costarricense y la Guerra Fría, 1951-1976* (pp. 87-131). Universidad de Costa Rica/CIHAC.
- Beling, W-A. (1965). *Modernization and African Labor: A Tunisian Case Study*. Praeger.
- Bettina, E. y Roy, A. (2023). Labour unions in the Global South in times of neoliberalism. *Revue canadienne d'études du développement / Canadian Journal of Development Studies*, 44 (1), 1-18.
- Bourdieu, P. (1998). La esencia del neoliberalismo. *Revista Colombiana De Educación*, (35).
- Burkholder-Smith, J. (1976). *Portrait of a Cold Warrior*. Ballantine Books.
- Cortés, S. (2018). *Entre la esperanza y la desilusión: La izquierda costarricense y la Nicaragua Sandinista, 1979-1992* [Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica].
- Díaz-Arias, D. y Molina Jiménez, I. (Eds.). (2021). *El gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Eichstedt, C-K. (2017). *The Costa Rican National Liberation Party and the Transformation of Social Democracy, 1968–1990* [Tesis de Doctorado, Indiana University].
- Facio, G-J. (1994). Victoria de Costa Rica ante el USTR. *Revista Relaciones Internacionales*, (47).
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Polity Press.

- Field, T. C. (2020). Union Busting as Development: Transnationalism, Empire and Kennedy's Secret Labour Programme for Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 52(1), 27–51. doi:10.1017/S0022216X19000646
- Freund, B. (2019). Trade Unions. En S. Belucci y A. Eckert (Eds.), *General Labour History of Africa. Workers, Employers and Governments, 20th –21st Centuries* (pp. 523-552). Boydell and Brewer.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Kaufman, B-E. (2004). *The global evolution of industrial relations: Events, ideas and the IIRA*. International Labor Office.
- León Sáenz, J., Arroyo Blanco, N. y Montero Mora, A. (2016). *La industria en Costa Rica en el siglo XX. Tomo III, Colección Historia Económica de Costa Rica en el siglo XX*. IICE/CIHAC/ Editorial UCR.
- Martín, A. (1948). *Solidarismo y Racionalización: Un Sistema de Garantías Económicas*. Oficina de Coordinación Económica.
- Maul, D. (2009). “Help Them Move the ILO Way”: The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War. *Diplomatic History*, 33(3), 387–404. <http://www.jstor.org/stable/44214018>
- Ogle, V. (2015). *The Global Transformation of Time: 1870–1950*. Harvard University Press.
- Programa Estado de la Nación. (1995). *Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- Quesada Arce, V., Blanco Brakenridge, G. y Blanco Vado, M. (1994). *La lucha por la Libertad Sindical en Costa Rica*. ASEPROLA-Friedrich Ebert Stiftung.
- Rabe, S-G. (2006). *U.S. Intervention in British Guiana: A Cold War Story*. University of North Carolina Press.
- Radosh, R. (1969). *American Labor, and United States Foreign Policy*. Random House.
- Romualdi, S. (1967). *Presidents and peons: recollections of a labor ambassador in Latin America*. New York: Funk & Wagnalls.
- Schuhrke, J. (2019). “Comradely Brainwashing”: International Development, Labor Education, and Industrial Relations in the Cold War. *Labor*, 16(3), 39–67. <https://doi.org/10.1215/15476715-7569788>

- Stern, J. (2021). US Labor Intervention in Latin America: The Politics of Class Harmony and the American Institute for Free Labor Development. *The Latin Americanist* 65(4), 511-538. <https://dx.doi.org/10.1353/tla.2021.0033>.
- Tabb, W. (1982). *The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis*. Monthly Review Press.
- van Dijk, T. A. (2008). *Discourse and Context: A Sociocognitive Approach*. Cambridge University Press.
- Vauchez, A. y France, P. (2021). *The Neoliberal Republic: Corporate Lawyers, Statecraft, and the Making of Public-Private France*. Cornell University Press.
- Waters, R. y Daniels, G. (2005). The World's Longest General Strike: The AFL-CIO, the CIA, and British Guiana. *Diplomatic History*, 29(2), 279-307. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2005.00474.x>
- Zúñiga Morales, P. (1991). La petición de la AFL-CIO contra Costa Rica y su solución mediante la negociación tripartita. *Resistencia* (1).

## CAPÍTULO 13

# Asalto al Empleo Público y al Estado en Costa Rica: Acciones colectivas y resistencia sindical en tiempos de neoliberalismo salvaje (2019-2024)

*Sofía Cortés-Sequeira*

*Fiorella Jara-Sanabria*

*José Julián Llaguno-Thomas*

### Introducción

Este capítulo tiene como objetivo, con base en la metodología del Análisis de Eventos de Protesta (AEP) y los datos obtenidos de “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, presentar un análisis descriptivo de las acciones colectivas protagonizadas por organizaciones de personas trabajadoras del sector público que se han articulado en Costa Rica entre enero del 2019 y abril del 2024, para defender sus condiciones laborales y a la institucionalidad estatal existente frente a recientes medidas de desmantelamiento y desmejoramiento en general, en un contexto marcado por el avance de profundas reformas

políticas que pretenden reducir el Estado y los servicios que presta a la población, en aras de la austeridad en el gasto público, con el fin de responder a macro indicadores económicos.

Este periodo, ha estado caracterizado por una lógica “fiscalista”, en la cual las políticas económicas impulsadas por los gobiernos de turno han priorizado el déficit fiscal como el principal problema del país, y han posicionado el recorte drástico al gasto público y la austeridad como la única solución posible para afrontar dicho déficit, con el fin de bloquear cualquier iniciativa progresiva que proponga soluciones tales como aumentar los impuestos a las grandes riquezas y combatir eficientemente la evasión y la elusión fiscal por parte de los grandes capitales para mejorar la recaudación de recursos (Acuña, 2021; Guillén, 2021).

En este panorama, identificamos tres reformas que son significativas para la coyuntura laboral actual, que calificamos como “leyes anti-obreras”, pues pretenden debilitar las condiciones de vida y el derecho a la organización de la clase trabajadora. La primera es la ley N° 9635 “Fortalecimiento de las finanzas públicas”, que fue propuesta por el Poder Ejecutivo de la administración de Luis Guillermo Solís Rivera, pero no recibió apoyo parlamentario por la amplia fragmentación partidaria del momento (Borges, 2017), y fue aprobada como ley de la república el 3 de diciembre del 2018 durante el gobierno de Carlos Alvarado Quesada.

Esta ley incluye tres medidas principales para enfrentar el déficit fiscal del gobierno central y estabilizar la deuda: 1. La incorporación del Impuesto al Valor Agregado, 2. La contención del gasto público mediante la modificación de la Ley de Salarios de la Administración Pública y 3. La delimitación del gasto corriente en función del crecimiento económico y el nivel de deuda (Estado de la Nación, 2019).

Cabe destacar, que la regresividad de esta ley desató la última gran campaña de movilización social que se ha experimentado en el país en contra del avance de las reformas neoliberales, la cual consistió en una huelga general del sector público entre setiembre y diciembre del 2018, si bien en su etapa final fue

sostenida fundamentalmente por los sindicatos del Magisterio Nacional. Dicha huelga fue derrotada por el gobierno de Alvarado, con consecuencias severas no sólo en tanto la regresividad de la ley aprobada, sino para la capacidad de organización y combatividad de los sindicatos del sector estatal, y en especial de educación (Alvarado y Martínez, 2018; Grau, 2021).

En este sentido, la segunda reforma es la ley N.º 9808 “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”, popularmente conocida como “Ley Anti Huelgas”, la cual se aprobó el 21 de enero del 2020, en la administración Alvarado Quesada, como represalia y reacción directa por la huelga del 2018, con el fin de limitar la legalidad de las huelgas con base en tres criterios: 1. La defensa y promoción de intereses económicos y sociales, 2. La defensa de derechos en conflictos jurídicos colectivos definidos en el Código de Trabajo y 3. Contra políticas públicas, por una única vez, y durante un plazo máximo de 48 horas.

En caso de que no se cumpla con estos criterios, la ley N.º 9808 establece una serie de procedimientos jurídicos para controlar legalmente a la persona trabajadora u organizaciones sindicales. Además, establece como prohibidas las huelgas en nueve servicios “esenciales”, donde se destaca el personal de salud, la fuerza pública, los controladores aéreos y control migratorio, servicios de transporte ferroviario, el personal de bomberos y el personal de comedores escolares, entre otros, imposibilitando a buena parte de la clase trabajadora pública a su derecho legítimo a la protesta.

Por último, se encuentra la ley N.º 10159 “Marco de Empleo Público” (LMEP), que se aprobó el 8 de marzo del 2022, nuevamente bajo la tutela del gobierno Alvarado Quesada, con el objetivo de centralizar el poder y control de los salarios y las condiciones laborales del sector público. Bajo la rectoría del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) la LMEP busca establecer un sistema único de remuneración a través de un esquema de factor de puntos, llamado salario global, eliminando en medio de esto los pluses salariales, los incentivos, las anualidades y cualquier tipo de sobre sueldo. Incluso, el reconocimiento

salarial por concepto de costo de vida se encuentra supeditado al cumplimiento de indicadores económicos.

Además, la LMEP significa un congelamiento salarial sostenido, un impedimento para la creación de plazas y un vaciamiento de contenido de las convenciones colectivas, lo cual fue ratificado por la Sala Constitucional (Castro, 2023). Estas consecuencias incluso parecen afectar a las instituciones y estancias que la LMEP establece como excepciones al pago del salario global: entes públicos no estatales, por ejemplo, Poder Judicial, universidades públicas, las empresas e instituciones públicas en competencia y los bomberos (Castro, 2023).

Estas tres reformas, además de ser una de las herencias más significativas del gobierno de Alvarado Quesada y el Partido Acción Ciudadana (PAC), que irónicamente se asociaba a la centroizquierda (Borges, 2017; Muñoz-Portillo, 2020), habilitaron un escenario de precarización, pérdida de competitividad y debilitamiento organizacional para el empleo público y la clase trabajadora en Costa Rica. El gobierno de Alvarado, al combatir y lesionar el sistema de pesados y contrapesos políticos hasta entonces operante en el país, marcó un punto de aceleración y profundización de las reformas neoliberales más regresivas de la última década (Molina y Díaz, 2021). Reformas que, además, en la administración de Rodrigo Chaves Robles, se recrudecen al inscribirse en un escenario de arbitrariedad y autoritarismo que impide el diálogo social (Cortés-Sequeira, Jara-Sanabria, Llaguno-Thomas y Sandoval-Medrano, 2024). Ante este escenario nos preguntamos, ¿cuál ha sido la respuesta de los sindicatos y la clase trabajadora del sector público ante estas reformas antiobreras y sus efectos en la institucionalidad y servicios estatales?

## Metodología

Para desarrollar este capítulo, utilizamos la metodología del Análisis de Eventos de Protesta (AEP), que permite monitorear las acciones de protesta y su trayectoria en el

tiempo y espacio, a partir de la reconstrucción de cada evento de protesta, en su dimensión contenciosa, con base en fuentes periodísticas. Cada acción colectiva se registra a partir de sus características principales, a saber: las y los actores colectivos de la protesta, sus demandas, sus repertorios de acción, y las instancias apeladas o demandadas, así como su ubicación geográfica y cronológica (Koopmans y Rucht, 2002).

Dicha reconstrucción se basa en los datos recopilados de “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (en adelante “Protestas”). Esta base de datos utiliza como fuentes cinco periódicos nacionales en su versión digital, a saber, La Nación, La Extra, Semanario Universidad, Surcos y Crhoy, y dos de carácter regional, San Carlos Digital y El Norte Hoy. A partir de la triangulación de los distintos medios de prensa, realiza una reconstrucción cotidiana de todas las acciones colectivas protagonizadas por actores “no institucionales”, registradas por estos medios.<sup>1</sup>

Para este capítulo, se ubicaron en “Protestas” todas las acciones colectivas protagonizadas por grupos y organizaciones de personas trabajadoras del sector público, registradas entre el 1 de enero del 2019 y el 30 de abril del 2024. Bajo este criterio, se ubicaron un total de 1381 acciones colectivas registradas en este periodo.

Posteriormente, se llevó a cabo un trabajo de agrupamiento y categorización temática de las demandas de este sector, el cual se detalla en la Tabla 13.1. Para esto, se utilizó como base la información de “Demanda” contenida en cada una de las acciones colectivas ubicadas en dicha base de datos.

---

1 Ver: “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” <https://protestas.iis.ucrac.cr/>. Para más información sobre la metodología ver: Comité de Seguimiento y Análisis de la Protesta Social y la Acción Colectiva en el Instituto de Investigaciones Sociales. 2024; “Guía de Codificación. Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas”. <https://protestas.iis.ucrac.cr/publicaciones/analisis>

**Tabla 13.1**

*Categorías de demandas de acciones colectivas de organizaciones de personas trabajadoras del sector público (2019-2024)*

Categorías de la demanda	Descripción
Defensa de presupuesto y/o adecuado funcionamiento de instituciones estatales	Acciones destinadas a denunciar y/o combatir por distintas vías recortes presupuestarios que afectan el servicio y buen desempeño de instituciones estatales, así como decisiones y actuaciones de jefes y mandos medios de las instituciones que se considera afectan el buen desempeño de estas y los servicios que prestan a la población
Contra congelamiento, rebaja y/o no pago de salarios	Acciones destinadas a denunciar y/o combatir la rebaja, el congelamiento o no pago de salarios y/o sus componentes
Contra cambios en régimen de empleo y salarial	Acciones destinadas a denunciar y/o combatir la rebaja, el congelamiento o no pago de salarios y/o sus componentes.
Contra implementación de LMEP	Acciones destinadas específicamente a rechazar y/o denunciar la aprobación e implementación de la Ley Marco de Empleo Público en las instituciones estatales.
Contra la corrupción	Acciones destinadas a denunciar y/o combatir actos considerados como corruptos por parte de jefes y mandos medios de las instituciones estatales.
Denuncia deterioro de otras condiciones laborales	Acciones destinadas a denunciar el deterioro de las condiciones laborales en las instituciones estatales, tales como falta o deterioro de equipo de trabajo, deterioro de la infraestructura de trabajo, entre otras.
Manejo pandemia COVID-19	Acciones destinadas a incidir en la toma de decisiones sobre el manejo sanitario de la pandemia del COVID-19 por parte de las autoridades estatales.
Defensa libertad sindical, derecho a huelga y convenciones colectivas	Acciones destinadas a defender las libertades sindicales, las convenciones colectivas y el derecho a la huelga en el país.
Contra privatización y/o venta de instituciones y servicios estatales	Acciones dirigidas a denunciar y/o combatir iniciativas de privatización de instituciones y/o servicios estatales.
En contra/denuncia del acoso, discriminación y hostigamiento laboral	Acciones dirigidas a denunciar y/o combatir manifestaciones y prácticas de acoso y hostigamiento laboral, y discriminación hacia las personas trabajadoras estatales.
En contra de despidos y defensa del empleo	Acciones dirigidas a denunciar y/o combatir los despidos y recortes de personal en las instituciones estatales.
Defensa y/o contra cambios en sistema de pensiones	Acciones dirigidas a denunciar y/o combatir iniciativas de modificación de los regímenes de pensiones, y defensa del pago de pensiones a las personas trabajadoras estatales
Otros	Acciones dirigidas a denunciar y/o combatir otras temáticas distintas a las anteriores.

*Fuente:* Elaboración propia.

## Discusión de Resultados: Acciones colectivas de las personas y organizaciones laborales del sector público en contra de las reformas al empleo público y el Estado (2019-2024)

En esta sección se presenta un análisis descriptivo de las principales tendencias de las 1381 acciones colectivas protagonizadas por las personas trabajadoras del sector público y sus organizaciones, en su mayoría sindicatos, en el periodo comprendido entre el 1 de enero del 2019 y el 30 de abril del 2024 en Costa Rica. Para esto, la información se ha organizado en los subapartados de “Demandas”, “Repertorios de acción”, “Organizaciones y actores contenciosos”, y “Entidades demandadas”.

En términos generales, cabe resaltar que son las organizaciones y los colectivos de personas trabajadoras del sector público el actor que protagoniza la mayor cantidad de acciones colectivas que mes a mes se registran en el país, a partir de los medios de prensa monitoreados por la base “Protestas”.<sup>2</sup>

### Demandas

Tal como se desprende de la Tabla 13.2, la mayor parte de las acciones protagonizadas por los colectivos de personas y organizaciones laborales del sector público entre el 2019 y el 2024, han estado motivadas por las siguientes categorías de demandas: “Defensa de presupuesto y/o adecuado funcionamiento de instituciones estatales” (30,1% de acciones), “Contra congelamiento, rebaja y/o adeudamiento de salarios” (13,2% de acciones), “Contra cambios en régimen de empleo y salarial” (13% de acciones) y “Contra implementación de LMEP” (8,8% de acciones).

Esta dinámica evidencia que, en este delicado contexto, este sector ha sido clave no solo en la defensa de sus propios intereses (vinculados a temáticas salariales y de condiciones o

---

2 Ver informes anuales de la protesta en Costa Rica en: <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/analisis>

régimen de empleo), sino también de intereses más generales como lo es la defensa del buen funcionamiento y del presupuesto para las instituciones estatales y los servicios que estas brindan a la población, así como otras demandas relevantes como “Contra la corrupción”, y “Contra privatización y/o venta de instituciones y servicios estatales”. En este sentido, se mantiene la tendencia indicada en trabajos anteriores, de que este actor se caracteriza por luchar tanto por demandas gremiales como generales, impulsando medidas en contra de las políticas de corte neoliberal y en defensa de la institucionalidad pública frente a su desmantelamiento (Alvarado, Cortés y Sáenz 2022).

**Tabla 13.2**  
*Categoría de demanda según cantidad  
y porcentaje de acciones colectivas (2019-2024)*

Categorías demanda	Cantidad de acciones	Porcentaje
Defensa de presupuesto y/o adecuado funcionamiento de instituciones estatales	416	30,1%
Contra congelamiento, rebaja y/o adeudamiento de salarios	182	13,2%
Contra cambios en régimen de empleo y salarial	180	13,0%
Contra implementación de LMEP	121	8,8%
Contra la corrupción	83	6,0%
Otros	81	5,9%
Denuncia deterioro de otras condiciones laborales	68	4,9%
Manejo pandemia COVID-19	68	4,9%
Defensa libertad sindical, derecho a huelga y convenciones colectivas	58	4,2%
Contra privatización y/o venta de instituciones y servicios estatales	43	3,1%
En contra/denuncia del acoso, discriminación y hostigamiento laboral	32	2,3%
En contra de despidos y defensa del empleo	30	2,2%
Defensa y/o contra cambios en sistema de pensiones	19	1,4%
Total	1381	100%

*Fuente:* Elaboración propia a partir de “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” [https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa\\_rica](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa_rica)

En cuanto a las principales demandas identificadas en este periodo, cabe destacar en primer lugar, que uno de los efectos más drásticos y de más afectación en términos sociales e institucionales de la “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” aprobada en el 2018, fue la introducción de una regresiva regla fiscal que supedita el gasto público al porcentaje de la deuda estatal. Esto ha permitido que, desde su entrada en vigencia hasta la fecha, tanto la administración Alvarado Quesada como el actual gobierno de Rodrigo Chaves Robles realicen severos recortes al gasto público, que si bien han sido generalizados, sus efectos más sensibles se han experimentado en las áreas de educación, salud, vivienda, seguridad, justicia, y programas sociales.

El recorte al gasto ha afectado y deteriorado el funcionamiento de la mayoría de las instituciones y servicios estatales, por lo que las organizaciones sindicales del sector estatal han asumido la lucha en contra de los recortes presupuestarios y sus efectos adversos en la capacidad institucional estatal como una de sus principales reivindicaciones en este periodo, tal como lo muestra la Tabla 13.2.

En segundo lugar, igualmente por efecto de la “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, desde su entrada en vigencia los salarios del sector estatal se han visto congelados, por lo que en términos reales han experimentado una importante pérdida de poder adquisitivo, que ha lesionado la calidad de vida de las personas trabajadoras del sector público y sus familias, y ha contribuido a deteriorar la situación del mercado interno en su conjunto, al haberse deteriorado su capacidad de consumo de bienes y servicios.

Los efectos de la pandemia por la COVID-19 contribuyeron a profundizar este deterioro, por lo que una vez finalizada oficialmente la situación de emergencia nacional, vigente entre el 2020 y el 2022 y que también fue utilizada para mantener el congelamiento de salarios, las organizaciones sindicales

en numerosas instituciones estatales empezaron a demandar al menos un ajuste salarial por concepto de aumento en el costo de vida, para compensar parte de la pérdida de poder adquisitivo por concepto de inflación.

Esta conflictividad en torno a los recortes presupuestarios y congelamientos salariales, ha sido asumida mayoritariamente por las organizaciones sindicales del Magisterio Nacional y de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), por los efectos que ha tenido en el deterioro generalizado de los servicios de educación y salud pública que se brindan a la población, y en las condiciones laborales del personal, que en el caso de la salud, ha provocado una alarmante fuga de personal especializado hacia el sector privado.

Asimismo, tal como se indicó en una investigación anterior (Cortés-Sequeira, Jara-Sanabria, Llaguno-Thomas y Sandoval-Medrano, 2024), el estilo arbitrario y autoritario de la gestión estatal profundizado por la administración Chaves Robles ha tenido en la ministra de Educación, Anna Katharina Müller Castro, y en la presidenta ejecutiva de la CCSS, Marta Esquivel Rodríguez, a dos de sus figuras más fuertes, quienes se han caracterizado por una gestión institucional arbitraria, por operar al margen o abiertamente en contra de leyes y reglamentos, en aras de acelerar el deterioro y el desmantelamiento de estos servicios para favorecer a la oferta privada. En ambos casos, las organizaciones sindicales han denunciado sistemáticamente las gestiones y las medidas implementadas por Müller y Esquivel.

Asimismo, otras organizaciones sindicales como las del Poder Judicial, cuerpos policiales, del Instituto Costarricense de Electricidad, etc., han sido constantes en sus acciones de denuncia y combate a las políticas de deterioro institucional llevadas adelante por los gobiernos de Alvarado y de Chaves.

Finalmente, tanto a través de la aprobación de la LMEP, de la “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”

y de otras iniciativas institucionales se han producido en este periodo cambios en el régimen laboral de las personas del sector estatal. Una de las protestas más visibles en esta línea fueron los bloqueos protagonizados en abril del 2023 por parte de sindicatos y personas trabajadoras de la Fuerza Pública en contra de una directriz del Poder Ejecutivo para modificar su jornada laboral, la cual fue desechada tras dos días de bloqueos en diversas partes del país.

En términos generales, tal como se indicó líneas atrás, y a pesar de los lesivos efectos que ha tenido la aprobación de la “Ley Anti Huelgas” sobre su capacidad de llevar adelante acciones más numerosas y contundentes en este delicado contexto (Cortés, Rojas y Chavarría, 2023), las organizaciones sindicales del sector estatal siguen siendo un actor de primera línea en la lucha y resistencia contra los lesivos efectos de la profundización de las reformas neoliberales en la institucionalidad estatal y calidad de vida de las personas trabajadoras, y de la población en general en este periodo.

## Repertorios de acción

Los repertorios de acción colectiva se refieren a los diferentes formatos de acción mediante los cuales, las organizaciones, en este caso sindicales, plantean sus demandas políticas. En la literatura sobre el tema, se han identificado dos tipos de repertorios principales: 1) convencional o institucional y 2) disruptivo y no institucional (Koopmans & Rucht, 2002). El primero tiene que ver con el formato de acciones que utilizan los canales jurídicos-institucionales establecidos por la Constitución Política, tales como reuniones, declaraciones públicas, denuncias legales, convocatorias y campañas informativas, entre otras. El segundo se refiere a aquellas acciones que rebasan estos canales formales e implican un mayor impacto en el espacio y tiempo,

con repercusiones inmediatas. Algunos ejemplos son las marchas, las concentraciones, los bloqueos de calles, la interrupción parcial del tránsito, el paro de labores, la toma de edificios públicos, entre otros.

Esta diferencia de repertorios se debe a varios factores contextuales e históricos como el diseño del sistema político-institucional, la cultura política y las garantías de los derechos básicos de reunión, información y organización. Asimismo, se relaciona con la memoria colectiva y las prácticas organizativas de los sindicatos que combinan estas acciones de acuerdo con sus necesidades y análisis concreto. En este sentido, los repertorios de acción son aprendidos y practicados de forma permanente, con el fin de ganar luchas o defender conquistas que son amenazadas.

A estos factores externos e internos, habría que apuntar el hecho de que los repertorios de acción colectiva se inscriben en un contexto más amplio que combina formatos dependiendo de las necesidades concretas. De esta manera, la distinción analítica entre convencional y no convencional es útil para dimensionar tendencias generales, pero no necesariamente debe interpretarse en un sentido dicotómico. Por ejemplo, una declaratoria pública puede ser el primer paso para la convocatoria a un paro de labores o la intervención de un edificio público.

Tomando en consideración los datos de la tabla 13.3, podríamos agrupar esta serie de acciones utilizando las dos categorías antes descritas. En términos cuantitativos, cerca del 75 % de las acciones se refiere a repertorios institucionales, mientras que el 25 % a acciones no institucionales. Lo primero que se puede interpretar de este dato, es que, durante el periodo analizado, los sindicatos utilizaron los canales jurídicos institucionales en mayor medida para plantear sus demandas. Dentro de estas, la declaración pública es el principal instrumento utilizado en más de la mitad de las acciones registradas.

**Tabla 13. 3***Repertorios de acción por cantidad de acciones y porcentajes*

Repertorio de Acción	Cantidad de acciones	Porcentaje
Declaración Pública	798	57,8%
Concentración	138	10,0%
Denuncia ante entidades nacionales o internacionales	135	9,8%
Marcha	77	5,6%
Huelga	58	4,2%
Reunión con autoridades	46	3,3%
Bloqueo	36	2,6%
Paro	34	2,5%
Ciber-acciones	27	2,0%
Asamblea	16	1,2%
Actos sobre la propiedad	3	0,2%
Campañas informativas	2	0,1%
Otros	11	0,7%
Total	1381	100%

*Fuente:* Elaboración propia a partir de "Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas" [https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa\\_rica](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa_rica)

Este tipo de acciones generalmente constan de acciones comunicativas ligadas a pronunciamientos públicos, convocatorias y declaraciones ante la prensa. En términos históricos, los sindicatos del sector público han sido los que cuentan con más recursos y posicionamiento ante la opinión pública. Las entrevistas a dirigentes sindicales en periódicos como Diario Extra o conferencias de prensa en la sede de algún sindicato son actividades clásicas de este formato de acción. En los últimos años, se han sumado los perfiles en redes sociales como canales de comunicación de respuesta inmediata donde se difunden este tipo de información.

Otra característica de este repertorio de acción es su relación directa a demandas hacia instituciones del Estado. Esto debido a que, tal como se indicó en la sección de “Demandas”, en la mayoría de los casos, las principales luchas del periodo analizado se relacionan con la aplicación de la regla fiscal y el recorte presupuestario en las instituciones públicas, lo que afecta las actividades de las personas trabajadoras de estas entidades. Con una concentración de críticas hacia la gestión del Ministerio de Educación Pública (MEP) y la CCSS, los sindicatos han sido actores claves en denunciar prácticas internas que son consideradas lesivas para los servicios públicos a la población y a los derechos laborales de quienes trabajan en ellos.

Una parte importante de estas acciones se han complementado con denuncias legales concretas hacia jefes de instituciones públicas en términos de recursos de amparo u otro tipo de acciones ante las instancias de control de la ética pública y posibles casos de corrupción. Las concentraciones públicas son el tercer tipo de acción principal, que generalmente es utilizado como un mecanismo para visibilizar las denuncias públicas, informar a la población y generar presión en las instituciones del gobierno.

Dentro de las acciones no convencionales, destacan las marchas, huelgas, paros y bloqueos. Estas acciones generalmente se han llevado a cabo para obligar a las autoridades políticas a negociar y recibir a representantes sindicales, cuando se agotan o no inciden las vías institucionales. Los sectores que más han destacado en este ámbito han sido los sindicatos vinculados al Magisterio Nacional y la seguridad social. Durante las marchas son estas organizaciones quienes han tenido más presencia, aunque generalmente se les unen otros sindicatos y personas de la sociedad civil.

Durante el periodo analizado, resulta interesante que el bloqueo del tránsito fue utilizado de forma extensiva por

organizaciones de la Fuerza Pública y otros cuerpos policiales durante el mes de abril de 2023. En esta coyuntura se unieron varios sindicatos que representan a los órganos policiales, así como personas trabajadoras del gremio que se movilizaron por su cuenta y en muchos casos en tensión con las dirigencias sindicales. Tal como se indicó anteriormente, su principal demanda era revertir o anular el cambio en sus jornadas de trabajo, propuesto por el gobierno de Chaves, y el congelamiento de las remuneraciones, que se mantienen en todo el empleo público desde el 2019.

Esta acción es destacable, ya que la adhesión de los cuerpos policiales fue mayoritaria, inclusive la de la policía antimotines y de tránsito, que no impidió que las personas movilizadas interrumpieran el tránsito en las principales carreteras y puertos del país. Aquí cabe destacar, que estas organizaciones utilizaron el mecanismo más disruptivo de la protesta en Costa Rica y el que resulta más efectivo en términos de captar la atención de las autoridades políticas. Si bien no se bloquearon las calles por completo, se utilizó el tortuguismo y el cierre parcial de vías.

Como es de esperar, el conocimiento estratégico de la policía les permitió movilizarse en pocas horas y desarrollar acciones en los principales puntos de tránsito, e incluso frente al domicilio del presidente Chaves. La elección de la hora también fue clave para su repercusión, ya que las acciones empezaron al final de la tarde, cuando la mayoría de las personas se trasladan de sus trabajos a sus casas.

En cuanto a la huelga, esta se usó en menos del 5 % de las acciones, resaltando dos periodos principales. Durante el periodo 2019 a 2021 destacaron los movimientos contra los cambios en el sistema salarial del empleo público y el congelamiento en las remuneraciones. Los sindicatos que más acciones desarrollaron fueron los de la educación y salud. Durante el 2022 no se registraron huelgas, mientras

que durante el 2023 y 2024 estas se concentraron en la CCSS, principalmente en contra de la aplicación del nuevo cálculo del salario del personal de seguridad social, lo cual ha desatado un proceso de fuga de personas médicas especialistas (Cortés-Sequeira, Jara-Sanabria, Llaguno-Thomas y Sandoval-Medrano, 2024).

Queda todavía pendiente desarrollar una investigación concreta sobre los efectos de la ley anti-huelgas en el uso de este repertorio de acción por parte de los sindicatos. Sin embargo, con los datos de registro disponibles se puede notar el cambio del uso del vocablo por parte de los sindicatos, como un recurso para evadir sus restricciones. Figuras como el paro y la interrupción momentánea de labores se están desarrollando como formas de acción que permiten generar impacto, aunque sea de carácter sectorial y momentáneo. Lo que sí es destacable de este periodo, es que la derrota de la huelga contra la reforma fiscal de 2018 marca una coyuntura vital para entender el deterioro de las condiciones legales para la acción sindical y su principal instrumento de presión (Grau, 2024).

## Organizaciones movilizadas

Sobre las organizaciones contenciosas y movilizadas, construimos una tipología del sindicalismo de acuerdo con la coyuntura de análisis, destacando algunos criterios para su caracterización, tales como tipo de organización, sector y adscripción institucional que se muestran en las tablas 13.4 y 13.5. Dado que el análisis se concentra en las acciones colectivas, esta construcción analítica se basa en la acción y movilización de dichas organizaciones y no necesariamente en su inscripción legal. Esto debido a que en términos jurídicos los sindicatos se organizan con base al tipo de categoría de trabajo (profesión) y lugar

de trabajo (empresa, institución o sector económico). Sin embargo, en términos de sus repertorios de acción, estas organizaciones construyen otras modalidades de coordinación y apoyo que se destacan más adelante.

El primer elemento por destacar es la gran cantidad de organizaciones contenciosas y movilizadas registradas. Entre 2019 y 2024 se encontraron 157 organizaciones vinculadas al sector público. De estas, cerca de la mitad son sindicatos propiamente dichos, los cuales concentran la mayoría de las acciones. Como se mencionó anteriormente, destacan en términos de movilización las organizaciones del magisterio y la seguridad social. Los sindicatos más relevantes en este periodo son aquellos de docentes del MEP y personas trabajadoras de la CCSS. Asimismo, destaca la movilización de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) que tienen una cantidad importante de secciones sindicales en la administración pública.

**Tabla 13.4**  
*Tipo y número de organizaciones movilizadas*

Tipo de organización	Número	Porcentaje
Sindicatos	70	45%
Asociación profesional	35	22%
Grupos de personas trabajadoras no sindicalizadas	21	13%
Alianza Sindical	15	10%
Alianza Social	10	6%
Confederación Sindical	3	2%
Alianza institucional	3	2%
Total	157	100

*Fuente:* Elaboración propia a partir de "Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas" [https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa\\_rica](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa_rica)

**Tabla 13.5***Organizaciones sindicales por sector y tipo de instituciones*

Sector	Instituciones
Agrícola	Consejo Nacional de Producción (CNP) Plantaciones agrícolas
Agua, alcantarillados y riego	Acueductos y Alcantarillados (AyA) Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA)
Combustibles	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)
Cultura	Orquesta Sinfónica Nacional (OSN)
Derechos Ciudadanos	Defensoría de los Habitantes (DH)
Educación	Ministerio de Educación Pública (MEP) Universidades públicas Comedores estudiantiles
Emergencias y Seguros	Comisión Nacional de Emergencias (CNE) Instituto Nacional de Seguros (INS) Bomberos (INS)
Electoral	Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)
Financiero	Bancos públicos (Banco de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica y Banco Popular) Ministerio de Hacienda
Imprenta	Imprenta Nacional
Judicial	Poder Judicial
Legislativo	Asamblea Legislativa
Municipal	Gobiernos locales
Obras Públicas y transportes	Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) Consejo de Transporte Público (CTP) Aeropuertos

Sector	Instituciones
Policial	Fuerza Pública
	Policía de Tránsito
	Policía antidrogas
	Policía migratoria
	Policía penitenciaria
Puertos	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA)
Salud y seguridad social	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
	Ministerio de Salud
Servicios Públicos Regulados	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)
	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
	Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL)
	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
Telecomunicaciones	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

*Fuente:* Elaboración propia a partir de “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” [https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa\\_rica](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa_rica)

El segundo tipo de organización que destaca es la asociación profesional, vinculada sobre todo a profesionales médicos que han mostrado su apoyo a la huelga del personal médico especialista durante el 2024. En tercer lugar, aparecen las personas trabajadoras movilizadas no sindicalizadas que pueden ser de dos tipos, aquellas que simpatizan y accionan sin necesariamente tener una afiliación formal y aquellas otras que por el tipo de fuentes periodísticas utilizadas no pueden ser identificadas con el sindicato. Esta precisión es importante, ya que solo un análisis etnográfico y de entrevistas en profundidad podría mostrar que tanto estas personas están o no vinculadas en los sindicatos. De cualquier forma, lo que

interesa en esta distinción es que son personas dispuestas a poner el cuerpo, actuar y movilizarse, independientemente de su participación formal en las organizaciones.

Bajo el nombre de alianza reorganizamos a aquellas organizaciones que actúan de forma conjunta en coyunturas específicas. En este caso destacan las alianzas sindicales, que son formas de organización de aquellos sindicatos profesionales que conviven en el mismo centro de trabajo o institución. Por ejemplo, aquí son destacables los casos de los sindicatos de la CCSS, el Poder Judicial y el ICE, donde se agrupan personas trabajadoras de enfermería, especialidades médicas, abogadas, ingenieras, administrativas y de trabajos no especializados.

En relación con este tipo de organización, se encuentran las que denominamos alianzas sociales, ya que incluyen a sindicatos, grupos de base, organizaciones estudiantiles y variedad de personas afines. Aquí se pueden distinguir organizaciones de más larga duración como el Bloque Cívico Social Limonense, la Central Social Juanito Mora Porras y el Frente Nacional por la Seguridad Social (FRENASS). Dentro de estas, los sindicatos funcionan como centros de reunión, coordinación y lugares en enlace con personas organizadas de distintas localidades.

Por otro lado, destacan aquellas alianzas construidas durante la coyuntura de análisis para hacer frente a alguna lucha en particular o coordinar esfuerzos para desarrollar acciones de mayor impacto. Durante la lucha contra la reforma fiscal se formó el Movimiento Rescate Nacional, que estuvo muy activo durante los años 2019 y 2020. En años más recientes se han creado espacios como el Frente Nacional de Lucha y la Mesa de Diálogo Social y Productiva, que articula a diversos sectores que defienden los derechos sociales y servicios públicos en términos amplios, y que se han movilizado especialmente a partir de las medidas regresivas del gobierno de Chaves.

Si bien esta diversidad, muestra que los sindicatos pueden funcionar como puentes entre organizaciones laborales y movimientos sociales más amplios, su cantidad no necesariamente quiere decir que tengan mayor impacto. Esto debe analizarse tomando en cuenta las coyunturas concretas y la correlación de fuerzas; sin embargo, destacamos que, en el periodo de análisis, se ha fortalecido la necesidad de articular frentes de lucha más amplios.

En este ámbito, existen esfuerzos por articular acciones que se han enfocado en la defensa del “Estado Social de Derecho” como consigna articuladora. En este sentido, se entiende que esta forma institucional, históricamente construida y apropiada por la ciudadanía, viene a servir de base de las principales reivindicaciones tales como salud, seguridad social, vivienda, educación, etc. Particularmente los sindicatos, han intentado posicionar la defensa de sus condiciones laborales específicas con la calidad y acceso a los servicios sociales a la población en general.

Si bien esto se puede desprender de los discursos de la dirigencia sindical, no siempre este mensaje es claro para la ciudadanía no organizada. A esto también habría que agregarle, la política antisindical explícita de las autoridades políticas que se refleja en las restricciones legales analizadas en este texto y en el apoyo de las empresas de comunicación y cámaras empresariales a este estilo antisindical. Uno de los elementos que se destaca de esta coyuntura, es precisamente la narrativa dominante que logró establecer el gobierno de Carlos Alvarado (2018-2022) en relacionar el déficit fiscal con las remuneraciones de las personas trabajadoras del sector público (Guillén, 2021, 89-105).

Finalmente, y tal como se indicó en la sección de “Demandas”, se destacan las manifestaciones contra los recortes presupuestarios a la educación pública y la seguridad social, como los dos temas que han recibido mayor apoyo en las movilizaciones. En este ámbito, han sido claves las

alianzas entre sindicatos y organizaciones de base. Uno de los principales problemas, ha sido el estilo autoritario del poder ejecutivo de la administración Chaves Robles (2022-2026) y su orientación ortodoxa hacia una política de austeridad y recorte de los servicios sociales y derechos laborales (Cortés, Jara, Llaguno y Sandoval, 2023).

Sobre la lucha particular de los sindicatos contra el deterioro de las condiciones laborales, ha prevalecido la lucha sectorial y dispersa, destacando las acciones que buscan negociar directamente con el presidente de la República. Esta táctica ha sido clave para los cuerpos policiales, quienes han logrado ganar algunas mejoras parciales en sus condiciones de trabajo. Otro ejemplo destacable son los de las personas educadoras del MEP que se han movilizado de forma permanente contra el deterioro acelerado de sus derechos laborales, así como las personas trabajadoras de la CCSS. Esta lucha en los sectores de la educación, salud y seguridad social son vitales, ya que coinciden con los de mayor recorte presupuestario.

## Entidades demandadas

Respecto a las entidades demandadas, la tabla 13.6 muestra las instancias hacia las cuales las y los actores de la protesta dirigieron sus reclamos. Las instituciones autónomas lideran con el 24,9% de las acciones (n = 344), seguidas por el gobierno en general con el 20% (n = 276). En tercer lugar, los ministerios concentran el 17,5% (n = 242), mientras que la Asamblea Legislativa representa el 10,3% (n = 142) y el Poder Judicial el 9,3% (n = 129). La Presidencia de la República concentra el 5,2% (n = 72) y, finalmente, las y los jefes de instituciones públicas el 4,5% (n = 62). El 8,5% restante se distribuye entre otras entidades, cada una con un porcentaje inferior al 2%, por lo cual no se detallarán.

Este panorama refleja una gran diversidad de entidades demandadas, lo que indica la naturaleza sectorial y dispersa de las luchas en torno a la defensa del empleo público y de la institucionalidad estatal durante el periodo de estudio. Además, como se ha evidenciado en investigaciones previas (Alvarado, Martínez y Fernández, 2020; Cortés, Jara, Llaguno y Medrano, 2023), la protesta social en Costa Rica sigue una tendencia centralista y presidencialista, lo que explica que casi el 25% de las demandas se dirijan al gobierno o al presidente.

Respecto a las instituciones autónomas, la CCSS y el ICE ocupan un lugar destacado entre los principales destinos de las demandas. Y respecto a los ministerios, destaca el MEP, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Hacienda. El protagonismo de estas instituciones podría explicarse por la intensa actividad sindical de sus trabajadores, así como al debilitamiento sistemático de las condiciones laborales que han experimentado tras la promulgación de las leyes anti obreras. De hecho, la CCSS y el MEP figuran entre las instituciones más afectadas por la desatención estatal en este contexto. No resulta sorprendente, entonces, que el Estado adeude más de tres billones de colones a la CCSS (Cordero, 2024a), que más de 849 centros educativos públicos presenten órdenes sanitarias (Cordero, 2024b), o que más de 60.000 personas funcionarias del MEP hayan reportado problemas con el pago de sus salarios (Murillo, 2024).

Por su parte, las acciones dirigidas a la Asamblea Legislativa e incluso al propio Ministerio de Hacienda, se pueden explicar por su rol en la aprobación de las leyes anti obreras y la distribución de los recursos económicos en el país, lo cual les ubica en el centro del conflicto y, por lo tanto, se vuelven objeto de las demandas directas por parte de las organizaciones sociales y sindicales, que buscan revertir las políticas que consideran lesivas para los derechos laborales.

**Tabla 13.6***Tipo y número de entidades demandadas*

Entidad demandada	Cantidad de acciones	Porcentaje
Instituciones Autónomas	344	24,9%
Gobierno en general	276	20,0%
Ministerios	242	17,5%
Poder Legislativo	142	10,3%
Poder Judicial	129	9,3%
Presidencia de la República	72	5,2%
Jerarcas de instituciones	62	4,5%
Gobiernos locales	25	1,8%
Entidad internacional	11	0,8%
CGR	10	0,7%
Población en general	10	0,7%
Alcaldía	9	0,7%
Órganos desconcentrados	8	0,6%
Organizaciones sociales	7	0,5%
Empresas privadas	7	0,5%
Individuos particulares	5	0,4%
Instituciones reguladoras	4	0,3%
TSE	2	0,1%
PGR	2	0,1%
Defensoría de los Habitantes	2	0,1%
Partidos políticos	2	0,1%
Otros	10	0,9%
<b>Total</b>	<b>1381</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de “Protestas. Base de Datos de Acciones Colectivas” [https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa\\_rica](https://protestas.iis.ucr.ac.cr/protestas/bd/costa_rica)

## Conclusiones

Este estudio evidenció que los sindicatos siguen siendo una de las fuerzas de resistencia más constantes e importantes frente a las leyes laborales y reformas institucionales regresivas

aprobadas en las últimas administraciones. Contrario a la percepción común que asocia a estas organizaciones únicamente con intereses minoritarios y particulares, estas han actuado tanto en torno a la defensa de intereses gremiales como generales, en defensa de la institucionalidad estatal y los servicios que se brindan a la población, en contra de la corrupción en las instituciones, y de su privatización y desmantelamiento. En esta misma dirección, si bien en el discurso hegemónico neoliberal estas organizaciones se asocian con bloqueos o manifestaciones disruptivas, la mayoría de sus protestas han seguido un estilo institucionalizado, tratando de utilizar aún los canales de diálogo e incidencia existentes en el aparato institucional y democrático del país. Esto tensiona el estereotipo de que los sindicatos recurren principalmente a métodos de protesta violentos o desestabilizadores, subrayando en su lugar un enfoque más ordenado y dentro del marco legal.

La “Ley Anti-Huelgas” ha venido a reforzar esta tendencia, ya que ha obligado a los grupos y colectivos a operar dentro de un marco legal más rígido y restrictivo. Esto ha creado una barrera para aquellos grupos que carecen de los recursos legales o políticos necesarios para adaptarse a este entorno. Como resultado, se ha incrementado el uso de acciones más sectorizadas y diversificadas para evitar la represión que suele acompañar las huelgas tradicionales. Esta misma ley ha impactado en la cantidad de acciones que este sector ha llevado adelante en el periodo de estudio, investigaciones previas apuntan a un declive cuantitativo visible a partir del 2018 (Alvarado, Cortés y Sáenz, 2021; Cortés, Rojas y Chavarría, 2023).

Finalmente, resulta notable que las políticas gubernamentales centradas en el ajuste fiscal han priorizado la reducción de los salarios en el sector público, sin abordar de manera integral los desafíos que plantea la evasión fiscal o la concentración de los grandes capitales. Esto plantea una inquietud sobre el futuro de las políticas fiscales del país, si el empleo público sigue siendo precarizado y la institucionalidad estatal desmantelada.

## Bibliografía

- Acuña, J. (2021). Política económica: fiscalismo, recortismo y recesión. En I. Molina y D. Díaz (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 71-88). CIHAC.
- Alvarado, A., Cortés, S., y Sáenz, R. (2021). La protesta laboral en Costa Rica (2013-2019): actores, repertorios y demandas. *Revista de Ciencias Sociales*, (174), 17-40.
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2018). *La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. <https://protestas.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/155>
- Alvarado, A., Martínez, G., y Fernández, D. (2020). Conflictos sociales en el campo costarricense: una mirada desde la protesta social (2014-2018). *Revista de Ciencias Sociales*, (167), 45-66. <https://doi.org/10.15517/rsc.v0i167.42974>
- Borges, F. (2017). Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 389-412
- Castro, M. (2023). *La gota de veneno: salario global en la Universidad de Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Cordero, M. (2024a, 8 de mayo). Deuda del Estado con la CCSS creció 1 billón más en apenas dos años del Gobierno de Rodrigo. *Semanario Universidad*.
- Cordero, M. (2024b, 5 de febrero). Curso lectivo 2024 iniciará con más de un centenar de órdenes sanitarias que las reportadas el año anterior. *Semanario Universidad*.
- Cortés, S., Jara, F., Llaguno J., y Sandoval, D. (2023). *Un año de protestas en el gobierno de Rodrigo Chaves Robles* (Informe parcial de análisis: junio 2022-junio 2023). IIS-UCR.
- Cortés-Sequeira, S., Jara-Sanabria, F., y Llaguno-Thomas, J.J. (2024). Autoritarismo institucional y despojo. Acciones colectivas en defensa de la Caja Costarricense del Seguro Social (2022-2023). *Boletín Sur(es)*, (5), 9-23.
- Cortés, S., Rojas, M., y Chavarría, S. (2023). La “luna de miel” y las protestas en los primeros siete meses del gobierno de Rodrigo Chaves Robles (mayo-diciembre 2022). *Anuario Centro De*

- Investigación Y Estudios Políticos*, (14), 92–126. <https://doi.org/10.15517/aciep.v0i14.54214>
- Estado de la Nación. (2019). *Reforma fiscal: Cambios efectivos y propuestas de la reforma. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. CONARE.
- Guillén, S. (2021). Política fiscal: regresividad y retorno del FMI. En I. Molina y D. Díaz (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 89-105). CIHAC.
- Grau, A. (2021). Política laboral: regresividad, precariedad y antisindicalismo. En I. Molina y D. Díaz (Eds.), *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica* (pp. 143-162). CIHAC.
- Grau, A. (2024). El deterioro de los derechos laborales y sindicales en Costa Rica en las últimas cuatro décadas. El largo camino de una política laboral neoliberal que continúa. *Revista Espiga*, 23(48), 31-51
- Koopmans, R., y Rucht, D. (2002). Protest event analysis. En B. Klandermans & S. Staggenborg (Eds.), *Methods of social movement research* (pp. 231–259). University of Minnesota Press.
- Molina, I. y Díaz, D. (Eds.). (2021). *El Gobierno de Carlos Alvarado y la contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. CIHAC.
- Muñoz-Portillo, J. (2020). Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 259-285.
- Murillo, A. (2024, 17 de junio). Tras inspección en el MEP, Defensoría apura investigación por problemas salariales de 60.000 funcionarios. *Semanario Universidad*.

## Sobre las personas autoras

### ISABEL ÁLVAREZ-ECHANDI

Es Doctora en Historia por Indiana University-Bloomington, Estados Unidos. Es profesora de la Escuela de Historia e investigadora del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha trabajado para Texas Tech University, la prestigiosa revista *American Historical Review*, Indiana, Estados Unidos y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha sido la beneficiaria de reconocimientos como la CAHI Award in Support of Research and Creative Activity, HASTAC Scholar Fellowship y las Mendel y Ruth Lilly Fellowships para Historia, Estados Unidos. Entre sus más recientes publicaciones se encuentra “Los trabajadores bananeros del Pacífico Sur de Costa Rica: entre la socialdemocracia del Partido Liberación Nacional y la intervención laboral internacional, 1955-1970” en *Luces y sombras: La socialdemocracia costarricense y la Guerra Fría, 1951-1976*.

### DAVID CHAVARRÍA-CAMACHO

Posee una maestría en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR) y es estudiante del doctorado en Historia (UCR) y del doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública

(ICAP-SICA). Actualmente trabaja como docente en la UCR, en la Escuela de Estudios Generales, y como investigador en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC). Ha publicado ampliamente en los campos de la historia ambiental, la historia de la ciencia y la tecnología. Entre sus publicaciones más destacadas se encuentran *El proceso de reforma al Código Procesal Laboral: legislación laboral, actores sociales y lenguajes de valoración. Tres elementos clave de la política socio-laboral en Costa Rica, 1998-2016*, en coautoría con Ronny Viales Hurtado y Roberto Araya Chinchilla; y el libro *Parques imaginados, ambientes producidos: La construcción sociohistórica de los parques nacionales Braulio Carrillo (1881-1987) y Corcovado (1914-1986)*, publicado en coautoría con Anthony Goebel Mc Dermott y Ronny Viales Hurtado.

#### SOFÍA CORTÉS-SEQUEIRA

Docente en la Sede del Atlántico de la Universidad de Costa Rica (UCR) y estudiante del Doctorado en Historia en el Programa de Posgrado en Historia de la misma institución. Máster en Historia por la UCR. Sus investigaciones se centran en la historia socio-política, particularmente en las dinámicas nacionales y regionales de la Guerra Fría en Centroamérica y Costa Rica. Además, es investigadora del Proyecto «Protestas: Base de datos de Acciones Colectivas en Costa Rica» del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica. También colabora en el Programa de Investigación en Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad (ACTS), donde explora la intersección entre la historia ambiental y los estudios sociales de la ciencia, la tecnología y la sociedad (CTS).

## FERNANDO C. COTANDA

Es sociólogo con Maestría (1995) y Doctorado (2001) en Sociología por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), es Profesor Titular en Sociología del Trabajo y Teoría Sociológica en la misma institución. Fue coordinador del Programa de Posgrado en Sociología y del Curso de Especialización en Relaciones de Trabajo, así como docente en el Curso de Especialización en Derecho del Trabajo de la UFRGS. Actualmente, es miembro titular de la Comisión de Ética de la UFRGS y coordina el grupo de investigación “Procesos de Socialización, Trabajo y Crítica Social”. Sus investigaciones se centran en sociología del trabajo, socialización e intersubjetividad, con publicaciones destacadas como *Os sindicatos brasileiros em face das inovações tecnológicas e organizacionais* (2008), *Os 40 anos de Trabalho e capital monopolista*, de Harry Braverman (2015) y *Sindicatos frente às inovações tecnológicas e organizacionais: a experiência brasileira* (2021)

## LEON FINK

Es doctor por la Universidad de Rochester en 1977. Es Profesor Distinguido Emérito de Historia en la Universidad de Illinois en Chicago y Asociado Senior de Investigación en la Iniciativa Kalmanowitz para el Trabajo y los Pobres Trabajadores en Georgetown University. Sus investigaciones y escritos se centran en los sindicatos en los Estados Unidos, la inmigración y la naturaleza del trabajo. Es editor fundador de *Labor: Studies in Working-Class History* (2004-presente). Entre sus libros destacados están *Undoing the Liberal World Order* (2022), *The Long Gilded Age* (2015) y *Sweatshops at Sea* (2011). Becario Fulbright Senior y exbecario del National Endowment for the Humanities (NEH), el profesor Leon Fink ha desempeñado un papel destacado en los círculos de educación histórica nacional, promoviendo la colaboración esencial entre las universidades y las escuelas públicas.

## VIVIANA GUERRERO-CHACÓN

Licenciada en Filosofía, Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y estudiante doctoral en Estudios Críticos de Género por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, docente en la Escuela de Filosofía e investigadora del Centro de Investigaciones en Estudios de la Mujer. Sus investigaciones y publicaciones giran en torno a la bioética, el género, los derechos sexuales y reproductivos, la institucionalidad democrática y las políticas públicas. Entre sus últimas publicaciones se encuentran el libro *Taller - Construyendo una Cultura de Derechos Humanos con personas Proveedoras de Servicios de Salud en El Salvador*, y el capítulo “Poder obstétrico en Costa Rica: políticas públicas, violencia obstétrica y gestión institucionalizada del embarazo, parto y posparto” (coautoría), en *Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe Tomo I*.

## NADIA SCARLETH GUEVARA-ORDÓÑEZ

Licenciada en Ciencias Políticas, máster en Estudios Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Dra. En Estudios Culturales de la Universidad Humboldt de Berlín. Docente e investigadora de la Universidad Católica “San Pablo” sede La Paz-Bolivia. Investigadora en temas urbanos y de género. Autora de varias publicaciones, entre ellas: “Construyendo la ciudad: orden, control y jerarquización en el espacio urbano paceño a inicios del siglo XX” (Ed. Plural), publicación ganadora del Fondo Concursable Municipal de las Culturas y las Artes (FOCUART), “Justicia de género. Centrales. Las mujeres y la agenda de justicia de género en el sindicalismo de América Latina y el Caribe. Región Andina” (Ed. FES-Sindical, “Liberalismo y Biopolítica en la ciudad de La Paz a inicios del siglo XX” (Tabula Rasa. Revista de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. N. 34. Abril – junio 2020. Bogotá-Colombia. P. 65 – 81), entre otras.

## MALENA VICTORIA HOPP

Es licenciada en Trabajo Social, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA. Coordina dentro de este Instituto el Grupo de Estudio sobre Política Social y Condiciones de Trabajo. Es profesora de la Universidad de Buenos Aires. Integra el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y el Comité Editorial de la Revista Estudios del Trabajo. Es especialista en políticas sociales, sus líneas de investigación se centran en el análisis de las políticas de promoción de la economía popular y social, el trabajo autogestionado, el género y las desigualdades. También aborda los sistemas de información y el gobierno digital vinculados con estas políticas.

## OSNAIDE IZQUIERDO-QUINTANA

Doctor en Sociología por la Universidad de la Habana. Profesor Titular y Director del Departamento de Sociología de la Universidad de la Habana. Se especializa en las temáticas de Sociología de la Religión, Sociología del Trabajo, Sociología Organizacional y Sociología Económica, en las cuales ha realizado varias investigaciones y forma parte de varios grupos de investigación en las temáticas de Relaciones y Prácticas Económicas, Relaciones Laborales, Actores Sociales y Económicos y Desarrollo, Procesos y racionalidades en contextos de dolarización; e Informalidad. Es autor de más de 30 publicaciones entre libros y artículos nacionales e internacionales entre las que destaca la compilación y edición del libro Trabajo Decente y Sociedad, Cuba desde la óptica de los estudios sociolaborales Editorial UH, (2017).

## FIGURELLA JARA-SANABRIA

Es docente de grado de la Escuela de Psicología e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la universidad de Costa Rica. Forma parte del equipo de investigación Protestas-IIS: Base de Datos de Acciones Colectivas. Sus líneas de investigación son: las desigualdades socio territoriales, las resistencias comunitarias, los prejuicios y la discriminación. Su última publicación se titula: Cortés Sequeira, S., Jara Sanabria, F., Llaguno Thomas, J.J., y Sandoval Medrano, D. (2024). Autoritarismo institucional y despojo. Acciones colectivas en defensa de la Caja Costarricense del Seguro Social (2022-2023). Boletín Sur(es), 5, 10-23.

## JOSE JULIÁN LLAGUNO-THOMAS

José Julián Llaguno Thomas es doctor en historia social por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP). Investigador y docente en la Escuela de Ciencias Políticas e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, con enfoque en pensamiento y teoría política contemporánea, historia social del trabajo, acciones colectivas y movimientos sociales. Entre sus publicaciones destacan Peligro para la tranquilidad pública: expulsión de extranjeros y conflictividad laboral en Costa Rica, 1894-1936 (DIÁLOGOS, 2019), Vivir la idea: cultura política anarquista en Costa Rica (Editorial Universidad Nacional y Eleuterio, 2021), y Llamado al proletariado centroamericano: El Partido Liberal Mexicano y sus redes de apoyo, 1905-1918 (Americanía, 2023).

## JUAN MANUEL MUÑOZ-PORTILLO

Investigador del CIEP y profesor asociado de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Doctor en Política y Relaciones Internacionales por la Dublin

City University, Investigador Postdoctoral Philomatia en el Departamento de Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Cambridge. Sus temas de interés incluyen populismo, relaciones internacionales, Estados Unidos, comercio internacional y economía política internacional. Sus publicaciones recientes incluyen “Effects of Ballot Type and District Magnitude on Local Public Goods Bill-Initiation Behavior: Evidence from Honduras” (Political Research Quarterly, 2021) y Two-Level Games and Market Constraints on Politics in Europe” (en colaboración, International Political Science Review, 2022).

#### JUAN MANUEL PALACIO

Es Licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires y Doctor en Historia por la Universidad de California, Berkeley. Es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET - Argentina), Investigador categoría 1 de la Agencia Nacional de Investigaciones y Profesor Titular de Historia Latinoamericana en la Universidad Nacional de San Martín. Ha publicado *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano, 1890-1945* (Edhasa, 2004); *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina, 1943-1955* (Siglo XXI, 2018 – Segundo Premio Nacional 2021); y editado, entre otros, *Labor Justice across the Americas* (Chicago, University of Illinois Press, 2018), junto a Leon Fink; *Demandando al capital: el peronismo y la creación de los tribunales del trabajo en la Argentina* (Prohistoria, 2020); y *Desde el banquillo. Escenas judiciales de la historia argentina* (Edhasa, 2021). Dirigió la colección *Historia de la provincia de Buenos Aires* (Edhasa, 2012-2015), en seis volúmenes.

## DANIELA SOLDANO

Doctora en Ciencias Sociales y politóloga por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Política Social por FLACSO. Profesora Titular e investigadora en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Se especializa en el estudio de las políticas sociales y la cuestión social y cultural urbana, con especial atención al nivel subnacional, campo en el que ha desarrollado una vasta experiencia en investigación, docencia de grado y posgrado e intervención profesional. Es experta en diseño, monitoreo y evaluación de políticas sociales, habiendo acompañado experiencias de gobierno y organizaciones civiles y fundaciones. Ha publicado, entre otros textos: “Itinerarios del bienestar en espacios sub-nacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe. (1983-2016)” (2021), “Pobreza urbana, vivienda y segregación residencial en América Latina” (2018) y “Viajeros del Conurbano Bonaerense. Una investigación sobre las experiencias de la movilidad en la periferia” (2017).

## RONNY J. VIALES-HURTADO

Director del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC). Profesor catedrático de la Escuela de Historia y del Programa de Posgrado en Historia de la Universidad de Costa Rica. Doctor en Historia por la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha recibido el Premio Nacional de Historia “Aquileo Echeverría” en 1998; el Premio Cleto González Víquez en el 2003, el Premio al Investigador de la Universidad de Costa Rica. Área de Ciencias Sociales en el 2012. Es Miembro de Número de la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica. Autor de numerosas publicaciones, entre ellas libros y artículos científicos, su obra abarca temas como la globalización, los sistemas agroexportadores y las transformaciones rurales en Centroamérica. Ha liderado proyectos de historia económica, aportando una visión crítica sobre los modelos de desarrollo en la región.

## IRINA ZUDINA

Es politóloga e investigadora interdisciplinaria sobre violencia de género. Obtuvo su Máster en Estudios Interamericanos en la Universidad de Bielefeld, Alemania, con el CIAS y fue premiada con el Claudia-Huerkamp Women's Achievement Award a la Mejor Tesis de Máster. Posee una doble licenciatura en Ciencias Políticas y Filosofía por la Universidad de Osnabrück, Alemania. Fue becaria ISAP para estudiar en la Universidad de Guadalajara, México y recibió la beca PROMOS del DAAD para continuar su investigación de campo en México en 2024 sobre la trata sexual doméstica de menores en Puebla, Tlaxcala e Hidalgo. Dedicada a las dinámicas de la violencia y la victimología, la desigualdad y las cuestiones y metodologías poscoloniales, Zudina se interesa por la investigación en temas de criminología, el papel de la afectividad y las relaciones en la delincuencia organizada y la trata de seres humanos, así como la ética en la investigación y la justicia.