

Sección tres:

LA POLÍTICA DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El éxito de las estrategias para reducir la pobreza y la desigualdad se vincula a los cambios en las relaciones y el ejercicio del poder. En décadas recientes, la liberalización económica, la democratización y los cambios en la gobernabilidad han alterado profundamente el poder y la influencia relativos de actores clave dentro del Estado, la empresa y la sociedad civil. Esta sección muestra porqué los patrones de desarrollo que conducen a la reducción de la pobreza requieren un contexto regulador y político caracterizado por instituciones estatales efectivas, pactos sociales, gobernabilidad democrática y ciudadanía activa.

La presencia, responsabilidades y autoridad de los intereses empresariales organizados se han incrementado considerablemente en áreas como la regulación y la política social. Este papel ampliado para las empresas ha tenido lugar, en gran medida, a través de la responsabilidad social corporativa, la regulación privada y las sociedades público-privadas. Sin embargo, dichos enfoques no han cumplido con las expectativas desde la perspectiva del desarrollo inclusivo y la gobernabilidad democrática. A menudo ignoran condiciones institucionales y políticas clave conducentes a la rendición corporativa de cuentas y a la vinculación constructiva de los actores empresariales en la política pública. Estas condiciones incluyen pactos sociales que alientan a los negocios a apoyar políticas sociales, fuertes capacidades estatales en áreas como la regulación laboral, normas apropiadas y leyes que gobiernan la participación de intereses privados en la gobernabilidad pública; y mecanismos institucionales y formas de acción colectiva para mantener a las empresas responsables y facilitar las compensaciones.

La capacidad del Estado es crucial para la regulación empresarial así como para los tipos de cambio estructural y política social transformadora debatida en secciones previas. La capacidad fuerte es asociada con el espacio político fortalecido y la legitimidad política, reduciendo la posibilidad de que el gobierno sea rehén de grupos poderosos. Dicha capacidad facilita la aplicación de las leyes, y la movilización y asignación de recursos para fines de desarrollo. Si bien los regímenes autoritarios desarrollistas lograron reducir la pobreza, a menudo lo han hecho a costa de la supresión de los derechos civiles. Los Estados desarrollistas democráticos han sido igualmente exitosos en la reducción de la pobreza donde tienen una amplia base de poder, una burocracia coherente, una saludable vinculación pública y varios compromisos por parte de las empresas. Sin embargo, el enfoque contemporáneo en torno a la buena gobernabilidad y la nueva administración pública, a menudo ignoran esas condiciones.

La reducción exitosa de la pobreza requiere tanto que las élites gobernantes se comprometan a cambiar las estructuras de poder a favor de los pobres, como que los ciudadanos se involucren en los procesos de formulación de las políticas. Las capacidades de asignación y aplicación, por ejemplo, pueden mejorar a través de la participación de los ciudadanos en la evaluación de los agentes del desarrollo y proveedores de servicios. Las democracias proporcionan resultados que son beneficiosos para los pobres cuando los grupos fuertemente vinculados a los pobres demuestran capacidad de organización y movilización, trascienden o reconcilian divisiones étnicas, regionales o de otro tipo, y crean vínculos con actores involucrados en la formulación de políticas. Los procesos electorales que pueden elegir y expulsar a los partidos del poder pueden conducir a la redistribución y a reformas progresivas, pero mantener esos resultados implica una organización y capacidad de interlocución efectivas de grupo. La gestión y la representación siguen siendo aspectos clave en las políticas del desarrollo. La reducción de la pobreza es en definitiva una cuestión de poder y de ciudadanía activa.

EMPRESAS, PODER Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

A medida que se ha reducido el papel del Estado en aspectos clave de la regulación de la política social y del mercado laboral, se ha incrementado el de las empresas. La ideología y las estrategias a favor del mercado en décadas recientes han generado cambios fundamentales en las relaciones entre el Estado, la sociedad y los actores empresariales. Las tendencias económicas, reguladoras y de gobernabilidad que han caracterizado a la globalización y la liberalización no sólo han ampliado las oportunidades comerciales para las actividades empresariales; también las han involucrado más directamente en las esferas de la política social y la reducción de la pobreza. Esto es particularmente evidente en cuatro áreas: el papel de la empresa en la privatización de los servicios sociales, analizado en el capítulo 6; la adopción de los principios y prácticas de responsabilidad social corporativa (RSC); nuevos roles para las organizaciones empresariales en el establecimiento de estándares y otros aspectos de la regulación de los negocios; y la participación de las corporaciones transnacionales (CT) y las asociaciones empresariales en procesos de gobernabilidad global y políticas públicas.

Estos cambios contrastan con el papel tradicional de las empresas en el desarrollo social. En países donde la pobreza se redujo en períodos relativamente cortos, este papel podía variar significativamente pero a menudo involucraba la generación de empleo, las contribuciones tributarias, la filantropía, el bienestar social corporativo y las obligaciones en materia de seguros, y un apoyo implícito a la política social o al modelo de estado de bienestar.

El mundo actual es muy distinto. El número de CT se ha incrementado significativamente, al igual que su poder económico a través de la IED y de las cadenas globales de valor. Además, los índices de tributación corporativa han disminuido notablemente en las dos últimas décadas, el porcentaje de los trabajadores que disfrutaban de planes de salud de la empresa se ha reducido en muchos países y los pactos sociales que compaginaron los intereses empresariales con el modelo del estado de bienestar se han debilitado. Al mismo tiempo, las iniciativas internacionales para controlar la conducta de las empresas a través de regulaciones más severas han cedido terreno ante los esfuerzos por involucrar al sector privado de manera más directa y proactiva en estrategias nacionales e internacionales para elevar los estándares sociales y ambientales y reducir la pobreza. Más y más empresas se asocian con los ODM, al participar en sociedades público-privadas preocupadas con el aprovisionamiento de servicios básicos, la adopción voluntaria de iniciativas asociadas con la ampliación de la agenda de la RSC, e identificando a los pobres del mundo en sus inversiones, producción y estrategias de mercado. Sin embargo, si esos enfoques fortalecen o no la responsabilidad corporativa y promueven el desarrollo inclusivo, sigue siendo una pregunta abierta.

El modo en que las empresas se relacionan con la pobreza y la reducción de la misma es complejo. Las actividades empresariales causan y alivian la pobreza, y la pobreza genera tanto costos como beneficios para las empresas. Estas relaciones tan diversas dan lugar a visiones variadas y a menudo polarizadas respecto al nuevo rol que los actores empresariales están asumiendo en los terrenos social y público. ¿Son esos roles efectivos desde la perspectiva del desarrollo inclusivo? ¿Hacen más para legitimizar los negocios de siempre y fortalecer el bienestar? ¿Pueden los intereses empresariales desempeñar un papel constructivo en la gobernabilidad democrática, y si es el caso, bajo qué condiciones? Este capítulo aborda estas preguntas, prestando particular atención a la manera en que las corporaciones

transnacionales y las asociaciones empresariales facilitan o limitan la reducción de la pobreza a través de su relación con las políticas públicas y de manera más directa con intervenciones asociadas a la RSC y al establecimiento de estándares en el sector privado. Llega a tres conclusiones principales:

- El movimiento hacia la responsabilidad corporativa ha elevado la conciencia sobre cómo las empresas impactan sobre el desarrollo y los derechos humanos. Pero hay grandes limitaciones en los enfoques reguladores y comerciales encaminados a fortalecer el desempeño social y ambiental de las empresas a través de la autorregulación corporativa, las iniciativas voluntarias y los modelos empresariales inclusivos.
- Debe otorgarse una mayor atención a la transparencia corporativa, que obliga a las empresas a hacer frente, sistemáticamente, a las preocupaciones de los accionistas; impone alguna forma de penalización a las empresas que no cumplen; y posibilita que los trabajadores, pequeños accionistas, pueblos indígenas y otros cuyos ingresos y derechos se han visto negativamente afectados por las actividades empresariales canalicen sus querellas y busquen compensaciones.
- El desafío clave es restablecer el control sobre los mercados y las grandes corporaciones a través de diversos arreglos institucionales y la reconfiguración de las relaciones de poder. Entre otras cosas, esto requiere nuevas formas de vincular la RSC y la regulación privada con la política y el derecho públicos; un fortalecimiento de la capacidad reguladora y de inspección del Estado; la atención a los conflictos de interés y la presión responsable; procedimientos de quejas; un papel activo de la sociedad civil en la promoción y el diálogo social; asociaciones y coaliciones empresariales de base amplia para el cambio social progresivo. También requerirá una agenda de RSC que no se retraiga respecto a aspectos sensibles como los derechos laborales, el cabildeo corporativo, la evasión fiscal, así como los efectos sociales y el desarrollo de la concentración de poder económico en las corporaciones globales.

La primera sección del capítulo examina la efectividad de los desarrollos recientes en las prácticas empresariales y en la política de desarrollo internacional encaminada a involucrar a las empresas de manera más proactiva en el desarrollo social y la reducción de la pobreza. El resto de las secciones examinan las distintas dimensiones del poder y la influencia empresariales, con vistas a entender cuándo es que las empresas pueden jugar un papel constructivo en la creación de modelos conducentes al desarrollo inclusivo.

La segunda sección analiza la naturaleza cambiante de las relaciones Estado-empresa.

La tercera sección examina las fuerzas compensatorias y las presiones sociales asociadas con la sociedad civil y grupos subalternos.

La cuarta sección explora variaciones en las preferencias de distintos tipos de empresas e industrias.

La quinta sección analiza el papel de diversos tipos de instituciones colaboradoras.

A modo de conclusión, la sexta sección subraya implicaciones políticas clave para fomentar una mayor responsabilidad corporativa.

1. Retórica y realidad de la responsabilidad corporativa

En los 80 y los 90 el incremento de la reestructuración de la IED se centró en la subcontratación y la extensión de las cadenas de suministro, expandiendo rápidamente la presencia e influencia de las CT en los países en desarrollo. Aunque se concentraba en relativamente pocos países, la IED en los países en desarrollo creció de 7.700 millones de dólares en 1980 a más de 500.000 millones en 2007, constituyendo el 27 por ciento de los flujos globales.¹

La agenda social de las empresas se está ampliando

En respuesta a la creciente preocupación en torno a que la globalización y las políticas neoliberales estaban generando enormes costos sociales y que las CT estaban exacerbando el problema de la injusticia social, surgió un movimiento mundial que convocaba a las empresas a volverse socialmente más responsables.² La RSC adopta la noción de que las empresas deben considerar no sólo las ramificaciones económicas de sus actividades, sino también su desempeño e impactos sociales y ambientales, en cualquier parte del mundo en que operen. El movimiento también animó a una vinculación más constructiva con los accionistas (grupos que afectan o se ven afectados por las actividades empresariales). La RSC, por tanto, se ha convertido en un término genérico que se refiere a una agenda en expansión de iniciativas voluntarias y diversas formas de regulación privada en donde los actores no estatales desempeñan un papel clave en el establecimiento de estándares relacionados con el lugar de trabajo, el ambiente y los derechos humanos, y en el fomento o la vigilancia de su ejecución. Las iniciativas de RSC típicamente se relacionan con las condiciones de trabajo, la eficiencia ambiental, el apoyo comunitario y la anticorrupción. Y los instrumentos de la RSC incluyen códigos de conducta, información y divulgación, evaluación, certificación y diálogo con los accionistas.

En años recientes, la agenda de la RSC se ha ampliado, y moviéndose desde las filiales de las CT a sus cadenas de suministro, desde la base productiva de las CT a su industria de servicios financieros, y yendo más allá del medio ambiente, el trabajo y los asuntos comunitarios hacia otras dimensiones de derechos humanos. También se han adoptado nuevos modelos empresariales que involucran a las comunidades y a los pobres en las actividades comerciales, al igual que en diversas formas de sociedades público-privadas (véase el cuadro 9. 1).

CUADRO 9. 1: Involucrando a las empresas en los esfuerzos internacionales para reducir la pobreza

La idea de que las empresas en general y las CT en particular deberían involucrarse de manera más proactiva en la reducción de la pobreza ha recibido un amplio apoyo de las agencias internacionales y bilaterales de desarrollo. De manera destacada en esta agenda se encuentran los enfoques encaminados a mejorar el clima de mercado para los pobres; promover modelos empresariales inclusivos; y movilizar recursos adicionales para la reducción de la pobreza a través de la filantropía y las asociaciones.

¹ UNCTAD 2008.

² Bendell 2009; Utting 2005a.

Mejorar el clima de mercado para los pobres supone responder a las condiciones que llevan al fracaso del mercado. Estas se pueden estar relacionadas con los derechos de propiedad, corrupción, regulación, información, infraestructura y capacidad de negociación.^a El diseño de estrategias empresariales inclusivas tiene dos objetivos: primero, construir nuevos mercados que ofrezcan productos y servicios adaptados a la situación de los pobres y que genere ingresos y empleo –por ejemplo, proporcionar yogurt rico en nutrientes distribuido a través de redes comunitarias. Y, segundo, mejorar los mercados existentes ofreciendo mejores oportunidades para las empresas en cadenas de abastecimiento y fortaleciendo los vínculos entre las empresas y los productores locales.^b En el marco de estas estrategias, se ha prestado una considerable atención al potencial de la “base de la pirámide”, encaminado a integrar a los pobres del sector informal en la economía formal y en las cadenas de valor como consumidores, productores o empleados. De acuerdo con algunas estimaciones, la base de la pirámide la integran cuatro mil millones de personas.^c

Aunque hay un cuerpo creciente de ejemplos de mejores prácticas, asumir que las empresas pueden promover activamente la reducción de la pobreza y buscar el lucro a través de esos modelos es cuestionable. Se corre el riesgo de ignorar diversas realidades, incluyendo:

- limitaciones planteadas por la falta de ingreso de los pobres. Esto significa que las estrategias empresariales inclusivas conectarán con mayor probabilidad sólo con aquellos que se encuentren en la cima de la pirámide de la pobreza;
- las limitaciones impuestas sobre los negocios por el ambiente en que operan. Esto limita la manera en que pueden seguir estrategias que no generen altas proyecciones de lucro en el corto plazo (véase la segunda sección de este capítulo);
- los modelos empresariales inclusivos que tienden a abocarse más en cómo involucrar a los pobres como consumidores en lugar de cómo productores; y
- las soluciones con orientación de mercado que a menudo ignoran el papel de las políticas de mercado laborales, redistributivas y sociales en la reducción de la pobreza.

De manera más reciente ha llamado la atención la idea de las empresas sociales multinacionales. Definidas como compañías sin pérdidas ni dividendos dedicadas a un objetivo social, este tipo de empresas defiende la importancia del lucro pero usan sus ganancias para extender sus operaciones al tiempo que los inversionistas pueden cobrar solamente lo que invirtieron.^d Como en el caso de la joint-venture Grameen-Danone Foods en Bangladesh, dichas iniciativas tienden a ser muy dependientes de la idiosincrasia de los empresarios individuales. La ausencia de un ambiente institucional propicio genera considerables dudas sobre la manera en que pueden reproducirse en una escala significativa.^e

El papel de las empresas en el desarrollo social se ha fortalecido aun más por los esfuerzos internacionales para cultivar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo. El sector privado es cortejado como una fuente clave de financiamiento para los ODM.^f Las fundaciones filantrópicas, como la Fundación Bill y Melinda Gates, la Iniciativa Global Clinton, y sociedades público-privadas como el Fondo Global para la Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, y la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización están movilizando y canalizando a través del sector privado fondos a diversas esferas del desarrollo social.^g Dichas iniciativas han movilizado recursos significativos que derivaron en muchos beneficios tangibles, particularmente en campos relacionados con la salud, la agricultura y las microfinanzas. Pero también plantean importantes preguntas acerca de la fragmentación de los sistemas de salud, tensiones en las capacidades nacionales, conflictos de interés y la influencia de actores privados en la gobernabilidad pública, así como la sostenibilidad de esas fuentes de financiamiento –sobre todo en el contexto de la crisis económica global.^h

Notas: ^aBanco Mundial 2001d. ^bPNUD 2004; IFC 2007; PNUD 2008a. ^cPrahalad 2004. ^dYunus 2007. ^eZanfei 2010. ^fAtkinson 2005. ^gKaul y Conceiao 2006. ^hRichter 2004, Utting y Zammit 2006; TERG 2009.

En consecuencia, se espera que cada vez más las empresas trasciendan su papel convencional y se impliquen con objetivos sociales y sostenibles de desarrollo como parte de sus estrategias básicas. La RSC a menudo es vista como una tercera vía entre la fuerte regulación

gubernamental y el enfoque con orientación de mercado respecto al desarrollo que margina las preocupaciones sociales. Desde la perspectiva de la reducción de la pobreza y el desarrollo inclusivo, ¿cuán constructivo es el enfoque de la RSC?

Esta pregunta ha generado un encendido debate entre quienes apoyan la idea de que las empresas no deberían distraerse de su enfoque central de maximización del beneficio y responsabilidad con los accionistas; quienes creen que las empresas inteligentes deben gestionar el riesgo y la reputación; quienes piensan que sus permisos para operar implican ser receptivas a las preocupaciones sociales y proactivas en el buen gobierno; y quienes opinan que la RSC y la sociedad público-privada tiende a legitimar a las grandes empresas y facilita la captura institucional. Esas visiones tan diversas reflejan en parte las múltiples vías de relación de las empresas con la pobreza y su reducción (véase el cuadro 9. 2).

La evaluación de la RSC revela grandes limitaciones

El alcance y el contenido de la RSC se han desarrollado ampliamente en los últimos años. Más de 5 mil empresas, incluyendo un tercio de las 500 corporaciones de Fortune, participaron en la mayor iniciativa mundial de RSC –el Global Compact de la ONU- en 2009. Las organizaciones no gubernamentales con orientación empresarial (ONG) han movilizado un apoyo considerable por parte de las firmas a la RSC en diversos países. A mediados de 2009, por ejemplo, cerca de 1 400 compañías eran miembros del Instituto Ethos en Brasil, y 300 compañías pertenecían a una organización denominada Philippines Business for Social Progress. El universo empresarial, sin embargo, es vasto. Tan sólo las corporaciones transnacionales llegan a 82.000 y sus 810.000 filiales se abstienen de millones de proveedores.³ Como se puede observar en la tabla 9. 1, el número de empresas que participan en algunas de las iniciativas de alto perfil internacional y sectorial de la RSC todavía representan una pequeña fracción de este universo.

CUADRO 9. 2: Empresa, pobreza y reducción de la pobreza-Una relación compleja

El modo en que las empresas se relacionan con la pobreza y su reducción es complejo. En algunas circunstancias, las actividades empresariales y el poder de ciertos intereses empresariales pueden ser vistos como causantes de la pobreza. Las asimetrías del poder en las relaciones comerciales, las presiones competitivas en las cadenas globales de valor y las asimétricas relaciones entre la empresa y los trabajadores, por ejemplo, pueden derivar en que los pequeños productores agrícolas y los trabajadores escasamente calificados reciban precios o salarios que alimentan la pobreza absoluta o relativa y un trabajo no decente. El benigno concepto de moda de externalidades se utiliza para referirse al hecho de que las actividades económicas pueden tener efectos de derrama en terceras partes que no son compensados. Pero ese lenguaje puede disfrazar las consecuencias humanas de situaciones donde el petróleo, la minería, el agronegocio y muchas otras actividades empresariales contaminan el ambiente, dañan la salud de las personas y dislocan los sustentos y las comunidades. La evasión fiscal priva a los gobiernos de los ingresos necesarios para los gastos sociales y otros asociados con la reducción de la pobreza, mientras que el soborno y los grupos de presión pueden dañar la gobernabilidad de los bienes públicos.

³ UNCTAD 2009a.

Las empresas en sí podrían verse afectadas negativamente por la pobreza cuando, por ejemplo, la pobreza reduce el tamaño de los mercados de consumo, disminuye la cantidad de trabajadores sanos y educados, o perjudica la estabilidad de un país o región en particular. Las empresas también pueden ser una parte fundamental para solucionar la pobreza al generar empleo, disminuir los precios a través de la competencia, facilitando el acceso a bienes y servicios básicos, y estimulando la actividad económica a través de vínculos con empresas pequeñas y micro. Pueden promover el bienestar social corporativo y la responsabilidad social, involucrarse en la filantropía, apoyar políticas sociales progresistas y proporcionar buena parte del capital humano, impuestos y regalías requeridos por los gobiernos.^a

Nota: ^aBlowfield 2008, 2010.

TABLA 9. 1: Participación de las empresas en iniciativas seleccionadas que promueven la RSC, 2009

Iniciativa de múltiples accionistas	Número de entidades participantes
Certificación ISO 1400 ^a	188,815
Iniciativa Global de Información (IGI) ^b	1,368
Global Compact de Naciones Unidas ^c	5,135
Consejo de Gestión Forestal ^d	13,500
Consejo de Gestión Marina ^e	51
Sociedad para el Desarrollo Sustentable ^f	867
SA 8000 ^g	1,942
Asociación para el Empleo Limpio (AEL)	
Empresas participantes ^h	30
Compañías acreditadas ⁱ	11
Iniciativa de Comercio Ético (ICI)	53
Principios para la Inversión Responsable	
Poseedores de activos	183
Administradores de inversión ^j	286
Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) ^k	42

Notas: ^aCertificados expedidos hasta diciembre de 2008, algunos se relacionan con entidades no empresariales (información consultada el 5 de enero de 2010). ^bNúmero de organizaciones que emitieron informes basados en las pautas de la IGI en 2009 (información consultada el 30 de mayo de 2010). ^cNúmero de negocios participantes, de los que 937 son no comunicativos y 166 se encuentran en la lista de las 500 de Fortune Global de las corporaciones más grandes (información consultada el 28 de agosto de 2009). ^dNúmero de certificados obtenidos por empresas en 2008 (información consultada el 28 de agosto de 2009). ^ePesca certificada (información consultada el 28 de agosto de 2009). ^fNúmero de socios de empresas e industrias en sociedad registradas ante la Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la ONU (información consultada el 28 de agosto de 2009). ^gInstalaciones certificadas en 31 de marzo de 2009 (información consultada el 28 de agosto de 2009). ^hEmpresas participantes que se comprometen a ejecutar los estándares de la AEL en las fábricas a través de sus cadenas de abastecimiento (información consultada el 28 de agosto de 2009). ⁱLa acreditación implica que el programa de estándares en el lugar de trabajo de una empresa participante es sostenible y cumple con el código de la AEL seguido de una valoración al final del período de ejecución. ^jInformación consultada el 28 de agosto de 2009. ^kEmpresas que apoyan y participan activamente en el proceso de la ITIE (información consultada el 28 de agosto de 2009). Fuente: página oficial de cada iniciativa.

Aun cuando miles de empresas participan en las iniciativas de RSC éstas representan una pequeña fracción del universo empresarial

A pesar de la creciente popularidad de la RSC en los círculos empresariales y la comunidad desarrollista internacional de manera más general, hay sorpresivamente muy poca

investigación sistemática en torno a lo logrado.⁴ La atención se ha centrado primordialmente a entender cómo afecta la RSC la actuación de las empresas –en particular de las financieras. Pero incluso este análisis es inconcluso, reposando fuertemente en estudios de caso y utilizando metodologías variadas y a menudo pobres que tienden a proporcionar instantáneas que dicen más de los recursos y la producción que de los resultados y el cambio.

La investigación está empezando a alertar de que el impacto de la RSC no se dar por hecho. Una de las pocas valoraciones amplias de un esfuerzo amplio de la RSC es el de la Iniciativa de Comercio Ético (ICE) con sede en Gran Bretaña, y que promueve la RSC en las cadenas globales de valor de los principales y más grandes grupos de supermercados, agroalimentos y ropa. El estudio encontró algunas mejoras relacionadas con horas extras, salud y seguridad en el trabajo, y cumplimiento de la legislación sobre el salario mínimo, pero con una considerable negación de los derechos laborales relacionados con la negociación colectiva y la libertad de asociación.⁵

Pros y contras de la agenda de derechos humanos

La reciente atención a los derechos humanos es otro pilar de la RSC, particularmente a través del trabajo del representante especial del Secretario General de la ONU en materia de negocios y derechos humanos, nombrado en 2005, lo que constituye un acontecimiento potencialmente significativo desde la perspectiva de la reducción de la pobreza. Si bien subsiste la preocupación sobre la naturaleza voluntaria de muchas de las propuestas, el marco no sólo reconoce las múltiples dimensiones de la pobreza (económica, social y cultural), sino que también sugiere que es necesario que las empresas hagan frente a la RSC de manera más sistemática, y no de una forma ad hoc. Sin embargo, la evidencia muestra que el modo en que los actores poderosos eligen aplicar e interpretar un discurso basado en derechos puede ser problemático.

Las compañías mineras y las instituciones financieras internacionales (IFI), por ejemplo, están prestando actualmente más atención a aspectos de los derechos indígenas. Han desarrollado una variedad de estándares voluntarios y otras iniciativas para hacer frente al impacto negativo de la extracción de recursos naturales en el sustento, la identidad y el medio ambiente de los pueblos indígenas. Los estudios del UNRISD en Australia, Camerún, Chad, India, Nigeria, Perú y Filipinas muestran, sin embargo, que las CT, las IFI y los gobiernos adoptan a menudo significados particulares sobre los derechos indígenas. Estas interpretaciones, de hecho, podrían servir para dividir a las comunidades indígenas y cooptar a líderes o grupos de manera que alineen los intereses indígenas con los del Estado y las agendas corporativas.⁶

Cuando las políticas y las agendas corporativas trabajan en contra de la inclusión

La investigación en años recientes se ha enfocado en las limitaciones de la RSC que se relacionan con el contexto estructural en el que operan las empresas y la naturaleza de las relaciones de poder. La agenda de la RSC tiene algunos grandes puntos ciegos y en algunos contextos podría tener efectos contradictorios desde la perspectiva del desarrollo inclusivo. Especialmente preocupantes son las situaciones en que:

- la RSC fortalece la influencia de las grandes empresas en la gobernabilidad global y la política pública;

⁴ Blowfield 2008; Hamann 2007; Utting y Zammit 2006; Utting y Marques 2010.

⁵ Barrientos y Smith 2006.

⁶ Sawyer y Gomez 2008.

- los sindicatos y las instituciones de relaciones industriales, así como los accionistas del sur están marginados en el proceso de la RSC;
- la agenda de la RSC ignora aspectos del poder corporativo y relaciones desiguales de poder en el seno de las cadenas de valor y la sociedades;
- los llamados enfoques de políticas son utilizados por las grandes empresas para elevar los estándares en las cadenas de suministro;
- la RSC coexiste con la tendencia a transferir los riesgos y los costos a la cadena de suministros, forzando a menudo que los proveedores reduzcan costos y dañen su capacidad para elevar los estándares laborales;
- mayores salarios restringen la generación de empleo y se suman a la gama de factores que alientan a que las empresas se reubiquen;⁷
- existe un abismo entre el discurso de la RSC de las corporaciones globales y las asociaciones empresariales y sus prácticas de presión y fiscales; y
- la llamada primacía de los accionistas –la noción de que los intereses del accionista son prioritarios en el proceso corporativo de toma de las decisiones- y la manera en que las empresas se relacionan con el sistema financiero alienta a que los gerentes se enfoquen estrechamente en resultados financieros de corto plazo.

La RSC varía por región, industria y empresa

A pesar de la presencia global de muchas CT, todavía están fuertemente influidas por el contexto institucional de los marcos reguladores del país de origen y del de acogida. La respuesta de las empresas a los accionistas o a preocupaciones de la sociedad también se ven influidas por las variaciones que existen en las preferencias de algunas empresas y sectores particulares, la naturaleza de las relaciones entre compañías y el peso relativo de los mercados o Estados en coordinación con dichas relaciones.

Cuatro enfoques distintos

Un análisis de un gran número de políticas, compromisos e iniciativas corporativas referidas a páginas web de empresas e informes que vinculan a la RSC con la reducción de la pobreza revela cuatro distintos enfoques entre las 100 principales corporaciones del mundo y variaciones significativas por región y sector.⁸

- Inactivo: las empresas no se comprometen de forma explícita con la reducción de la pobreza o con la RSC.
- Reactivo: las compañías se involucran de manera defensiva con la RSC y apoyan modestamente ciertas iniciativas de la RSC.
- Activo: las compañías adoptan una variedad de prácticas de la RSC y reconocen el problema de la pobreza.
- Proactivo: las compañías aplican de forma sistemática y proactiva una amplia gama de medidas de la RSC y de cuentas y apoyan de manera explícita los ODM.

Además, un recuento de si las compañías se están involucrando en la miríada de estándares e instrumentos de la RSC que existen actualmente también revela la tendencia a adoptar un enfoque fragmentado. Son activas en algunas áreas, pero mucho menos en otras. Esto es normal en situaciones donde las compañías empiezan a involucrarse en la RSC, o si se adhieren de manera muy estricta al mantra de que la RSC necesita vincularse a estrategias

⁷ Harrison y Scorse 2010; Kabeer 2004.

⁸ Van Tulder 2008, 2010.

centrales de negocios.⁹ Pero contradice el principio de que las empresas que toman en serio la RSC deberían aplicar principios éticos de manera más sistemática en lugar de seleccionar y escoger.

La tabla 9. 2 sugiere que las corporaciones europeas más grandes apoyan una respuesta más activa a la RSC que las corporaciones de Asia Oriental, aunque las últimas también destacan por sus beneficios de bienestar social corporativo más tradicionales (al menos en sus países de origen) en lugar de las iniciativas contemporáneas de la RSC. Las mayores empresas de Estados Unidos se encuentran un poco entre las de Europa y Asia, con una fuerte inclinación a enfoques inactivos y reactivos. Las mayores corporaciones en América Latina, que son empresas controladas por el Estado en la industria de la energía, han tendido a adoptar un enfoque sobre todo reactivo.

TABLA 9. 2: Aproximaciones a la RSC y la reducción de la pobreza: las 100 corporaciones de Fortune por región y sector, 2006 (% de categoría)

	Inactiva	Reactiva	Activa	Proactiva
Total (N=100)	63	55	33	4
Europa ^a (N=52)	48	67	52	8
Con sede en Reino Unido	60	60	40	10
Estados Unidos (N=30)	77	47	13	0
Asia ^b (N=15)	93	27	7	0
América Latina ^c (N=3)	33	66	33	0
Refinado de petróleo (N=14)	50	71	36	14
Bancos (N=17)	59	47	47	6
Aseguradoras (N=13)	62	39	31	0
Electrónica, computadoras, telecomunicaciones (N=15)	74	53	27	0
Vehículos automotores y partes (N=13)	69	46	23	0
Minoristas, mercancía general, mayoristas (N=12)	75	42	17	0

Nota: Esta clasificación se basa en información públicamente disponible en informes de las compañías, códigos de conducta y páginas electrónicas. Algunas empresas puntúan en dos o incluso tres indicadores en cada enfoque, lo que modifica el tamaño de la muestra por categoría y explica por qué los porcentajes exceden de 100. ^aIncluye compañías en Alemania (14), Francia (11), Reino Unido (10), Países Bajos (4), Suiza (4), Italia (3), Bélgica (2), España (2), Irlanda (1), Noruega (1). ^bIncluye compañías en Japón (9), China (3), República de Corea (3). ^cIncluye corporaciones de energía controladas por el Estado en Brasil, México y Venezuela. Fuente: basado en Van Tulder (2008).

Variaciones en la RSC por industria

Las respuestas a la RSC también varían significativamente por industria y empresa dadas las variaciones en las preferencias de los negocios, la presión social, el ambiente regulador y la historia y la cultura específicas de cada compañía, así como la manera en que interactúan estos elementos.¹⁰ Las variaciones sectoriales relacionadas con las empresas más grandes del mundo se encuentran en la tabla 9. 2. La respuesta del sector de refinación de petróleo refleja en parte el hecho de que empresas de alto perfil como BP y Shell se encuentran periódicamente en el punto de mira de los activistas, los medios y los reguladores del medio ambiente, la salud y la seguridad y otras violaciones, y deben desarrollar acciones para

⁹ Porter y Kramer 2006.

¹⁰ Levy y Kolk 2002.

proteger el valor marca y su reputación. Las empresas en otros sectores señalados por activistas también muestran respuestas similares, por ejemplo, Río Tinto en la minería, Nike en calzado deportivo, Gap en ropa y Nestlé en el procesamiento de alimentos. A lo largo del tiempo estas compañías se han comprometido con un mayor rango de aspectos de la RSC. Otras, como ExxonMobil y Wal-Mart se han mantenido más selectivas, hecho que reafirma la relevancia de la cultura corporativa como elemento que explica la percepción y trayectoria de la RSC. Para empresas como Danone y Unilever, que cuentan con una larga trayectoria social de una u otra formas, el salto del negocio tradicional a la RSC puede no ser particularmente desafiante. Esto ayuda a explicar no sólo las variaciones en los niveles de implicación de la empresa con la RSC en general, sino también los aspectos de la RSC que son enfatizados por el manejo corporativo. Las normas relacionadas con los derechos laborales, por ejemplo, tienden a estar fuertemente incrustadas en las empresas europeas, que tienen una larga historia de vinculación con gobiernos y sindicatos que promueven los derechos laborales, al menos en sus países de origen.

La atención se debería reorientar hacia la rendición corporativa de cuentas

El debate anterior sugiere la necesidad de repensar el papel de las empresas en el desarrollo social y la reducción de la pobreza que han sido promovidos en los principales círculos internacionales del desarrollo. Dos vertientes de análisis son particularmente útiles a este respecto.

Primero, un creciente reconocimiento de los límites de la RSC y la necesidad de enfoques alternativos ha llevado a muchos observadores a centrarse en las formas y los medios de fortalecer la rendición corporativa de cuentas. El término se refiere a acuerdos institucionales que van más allá de la auto-regulación corporativa e iniciativas voluntarias y obliga a las empresas a responder ante sus accionistas, incurriendo en algún tipo de penalización en los casos de incumplimiento de los estándares acordados, y proporcionando a aquellos cuyos derechos y medios de vida se hayan visto afectados negativamente mecanismos para canalizar sus quejas y buscar compensaciones.¹¹ Si la empresa adopta o no un enfoque significativo y proactivo respecto a la RSC y si rinde cuentas, depende en buena medida de los entornos institucionales y políticos en que operan las corporaciones. La proactividad y la rendición de cuentas requieren un contexto en el que la ley, la política pública, los enfoques voluntarios, las presiones sociales, el pensamiento crítico y el aprendizaje en torno a las mejores prácticas se combinen de manera que se complementen y refuercen mutuamente de maneras positivas.¹²

Un reconocimiento creciente de los límites de la RSC ha llevado a muchos observadores a centrarse en las formas y los medios que fortalecen la rendición corporativa de cuentas

Segundo, si, como se argumenta a lo largo de este informe, las políticas públicas macroeconómicas, sociales y de otro tipo son clave para el desarrollo, entonces es crucial examinar cómo los intereses empresariales influyen en el diseño, el contenido y la ejecución de éstas.¹³ Un punto de partida útil es considerar cómo se han comportado las empresas en las

¹¹ Bendell 2004; Newell 2002, Utting 2008.

¹² Utting 2005b.

¹³ Marques y Utting 2010.

sociedades o diversas formas de capitalismo (es decir, las diferentes formas en que las empresas usan las instituciones de mercado y no mercado para coordinar sus actividades en distintas esferas de la economía política) que lograron reducir la pobreza en períodos relativamente cortos. En Asia Oriental, en los países nórdicos y en Estados Unidos, durante la era del New Deal, fueron particularmente relevantes todas o algunas de las siguientes condiciones o guías.¹⁴

- Cierta tipo de relaciones Estado-empresa: los Estados tuvieron una capacidad administrativa significativa, autoridad reguladora y visión de desarrollo para proporcionar los incentivos y controles requeridos para fortalecer la competitividad, contener las externalidades negativas y el conflicto social, y crear pactos que redujeran la oposición de las empresas en torno a las políticas redistributivas.
- Ambos, Estado y empresa debieron minimizar la influencia disruptiva o las amenazas potenciales relacionadas con las presiones sociales, sobre todo el descontento de los trabajadores.
- Ciertas firmas e industrias apoyaron la política social por razones vinculadas a las preferencias o la estrategia empresarial: las empresas dependientes de trabajadores calificados, por ejemplo, requieren una base bien educada de la cual extraer a sus trabajadores.
- Ciertas formas de instituciones colaboradoras conducentes al diálogo y la negociación social, así como la presencia de asociaciones de empresas de amplia base representando a compañías pequeñas, medianas y grandes de diversos sectores, desempeñaron un papel en el fomento de posturas empresariales más proclives a la política pública progresista. Era más probable que esas asociaciones hablaran por la comunidad empresarial en general que en nombre de élites corporativas e intereses especiales.

Aunque se basa en la observación de los actuales países ricos, el análisis referido es relevante para entender cuándo las empresas pueden apoyar los mercados laborales y las políticas sociales conducentes a un desarrollo inclusivo. La siguiente sección examina la naturaleza cambiante de estas condiciones en el contexto de la liberalización y cómo varían bajo diferentes modelos de desarrollo y regímenes políticos.

2. Cambios y variaciones en las relaciones Estado-empresa

Los poderosos vínculos entre las élites políticas y empresariales a menudo aseguran que el Estado dé prioridad a las preferencias de los intereses empresariales organizados. En los países en desarrollo, la atención internacional y de los medios se ha centrado en buena medida en la corrupción y en el capitalismo de los amigos. En la práctica, el poder y la influencia empresariales se manifiestan de distintas formas. El llamado poder estructural del capital es una dimensión crucial de la influencia empresarial. Los Estados normalmente buscan lograr elevadas tasas de crecimiento en aras a la modernización, para atraer la inversión privada, y asegurar los ingresos fiscales de los que depende el Estado. Los grupos de presión, los flujos financieros legales e ilegales entre empresas y políticos, burócratas y partidos políticos así como una miríada de relaciones sociales, profesionales e institucionales consolidan aun más los intereses de los Estados y las empresas. Estos mecanismos pueden variar significativamente por país y formas de capitalismo, así como a lo largo del tiempo.

¹⁴ Marques 2010.

Desde la perspectiva del desarrollo social cuatro grandes limitaciones resultan de estas relaciones. Primero, favorecen patrones de distribución de recursos guiados por intereses particulares, no públicos. Segundo, pueden reforzar las políticas macroeconómicas que, como se vio en la primera sección de este informe, pueden tener implicaciones sociales y desarrollistas perversos. Tercero, a menudo imponen grandes límites al espectro de la política redistributiva. Y cuarto, la política social podría ser diseñada y promulgada con base a derechos, pero la ejecución y la aplicación quedan rezagadas.

La globalización y la liberalización han alterado profundamente las relaciones de poder

Se han registrado importantes cambios en el equilibrio de poder y en la autoridad reguladora con la globalización y la liberalización.

- El poder estructural de algunos sectores empresariales se ha incrementado, particularmente en contextos de países en desarrollo donde los tecnócratas del gobierno ven a la IED como clave para el desarrollo y temen la fuga de capitales o la ausencia de ellos. A menudo sus valoraciones sobre lo que quieren las empresas se relaciona más con los intereses de las CT y los inversionistas extranjeros que con la amplia comunidad empresarial, que incluye al capital doméstico y a las pequeñas y medianas empresas.¹⁵
- El poder instrumental de las empresas para movilizar los recursos materiales y el capital social a fin de influir el proceso político a través tanto de canales formales como informales, también se ha incrementado. En este sentido es importante la capacidad de las corporaciones y las asociaciones de empresarios para presionar a quienes toman las decisiones y la creciente necesidad de conocimiento técnico de quien formula las políticas, que ha facilitado la participación de las empresas en procesos consultivos.
- El poder discursivo de las élites empresariales se ha ampliado.¹⁶ Esto se refleja en el uso de eslóganes y narrativas que sirven para enmarcar el conocimiento, las agendas políticas y los debates,¹⁷ y demostrar que las corporaciones son ahora “socios” –parte de la solución y no simplemente parte del problema.¹⁸
- Ha habido un vasto incremento de las formas no equitativas de la actividad asociada a las CT, por ejemplo, la subcontratación, las franquicias y ciertas formas de sociedades público-privadas que tienen grandes implicaciones en la distribución de la responsabilidad, el riesgo y los costos dentro de las cadenas de valor.¹⁹
- Nuevos y poderosos actores empresariales de las economías de mercado emergentes están aumentando su alcance globales. A menudo no están expuestos a las mismas presiones que forzaron a las corporaciones del Norte a revisar su desempeño social, ambiental y de derechos humanos.
- La privatización en las economías en desarrollo y en transición no sólo ha incrementado el control corporativo sobre sectores clave y servicios, sino que ha desembocado en niveles reducidos del bienestar social corporativo que había sido proporcionado previamente por las empresas del Estado.

¹⁵ Farnsworth 2010; UNRISD 2008.

¹⁶ Fuchs (2005) se refiere al poder estructural, instrumental y discursivo de las empresas.

¹⁷ Véase Cornwall y Brock (2006).

¹⁸ Utting y Zammit 2006.

¹⁹ Véase UNCTAD (2008, 2009a).

- Ha surgido un “nuevo constitucionalismo” en el que los derechos corporativos han quedado recluidos en un cuerpo de derecho internacional y nacional²⁰ preocupado por los derechos de propiedad y por un ambiente propicio a las CT y a los inversores extranjeros en los países en desarrollo, que también forman parte de la agenda de la buena gobernabilidad (véase el capítulo 10). El fortalecimiento de los derechos corporativos ha producido un creciente desequilibrio entre los derechos y las obligaciones corporativas, particularmente en los países en desarrollo,²¹ lo que el movimiento de la RSC busca enfrentar.
- La capacidad del Estado en áreas clave del gobierno se ha reducido, particularmente en países en desarrollo que llevan a cabo ajustes estructurales (véase el capítulo 10). Esto ha afectado no sólo aspectos de la regulación de las empresas como la inspección laboral, sino también el espacio político o la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para recurrir a una gama de instrumentos y enfoques políticos. Además, cada vez los actores no estatales han asumido la autoridad reguladora, incluyendo a las corporaciones y las asociaciones empresariales, con estándares establecidos y supervisados para su ejecución.²²
- La democratización afecta las relaciones empresa-Estado de un modo complejo: la competencia electoral y otras instituciones democráticas podrían favorecer modelos más plurales de gobernabilidad y proporcionar espacios para las fuerzas sociales compensatorias. Pero la democracia también puede presentar numerosas oportunidades para que las élites empresariales y las corporaciones presionen, compren influencia y asuman posiciones influyentes en los partidos políticos y en los ministerios ejecutivos.

La influencia de las empresas varía por industria y régimen político

Como resultado de estos acontecimientos, el grado de autonomía de que disfrutaban algunas tecnocracias en los Estados desarrollistas para diseñar estrategias de desarrollo nacional, a menudo se ha reducido. Pero es erróneo generalizar en torno al ascenso del poder corporativo en los Estados. Las corporaciones transnacionales no siempre tienen un poder de negociación superior. Dependiendo de la industria y del régimen político en cuestión, dicho poder varía considerablemente, yendo de uno muy elevado, en el caso de una empresa como Nike que invierte en un lugar para la producción de calzado, a uno muy bajo, como es el caso de las CT automotrices en China.²³ El poder relativo del Estado y de los intereses asociados con la IED depende parcialmente de la naturaleza de la inversión implicada. Las inversiones que están buscando bajos costos laborales, como es el caso de las empresas que producen ropa y textiles en Bangladesh, Honduras y Túnez, pueden cambiar de ubicación relativamente rápido, haciéndose con mayor poder de negociación. En contextos donde la inversión ocurre como parte de una búsqueda de recursos, como las compañías mineras en Chile o Perú, o en mercados nuevos y más grandes como Brasil, China y India, los gobiernos nacionales pueden tener mayor capacidad para contrapesar.²⁴

Si bien el cambio dominante en la política de desarrollo y en la ideología que ocurrió desde los 80 a menudo es descrito como neoliberal, esto oscurece variaciones significativas en el

²⁰ Gill 2008.

²¹ UNRISD 1995.

²² Gibbon y Lazaro 2010; Rittberger y Nettersheim 2008; Vogel 2006.

²³ Chang 2003a.

²⁴ Schneider 2004.

enfoque y la práctica.²⁵ Tanto China como Vietnam, por ejemplo, entraron vigorosamente en el régimen de comercio internacional, pero retuvieron importantes elementos del Estado desarrollista tradicional. En democracias más establecidas, como Costa Rica y India, los gobiernos de distinta convicción política han promovido la liberalización económica, pero la competencia electoral y una vibrante sociedad civil han impuesto ciertos límites a la manera en que la política gubernamental puede liberalizar y dar prioridad a los intereses empresariales.²⁶

El poder de negociación de las empresas transnacionales puede variar de casi absoluto a próximo a cero, dependiendo de la industria y el régimen político

En Estados recientemente democráticos

En las nuevas democracias, incluso en los gobiernos controlados por partidos políticos con credenciales de izquierda, a menudo se sigue una agenda neoliberal.²⁷ En Sudáfrica, tanto el poder estructural como el instrumental de las empresas se han incrementado a través de presiones competitivas relacionadas con el comercio y la inversión, las percepciones de prevención de la crisis económica, el fortalecimiento de CT de origen nacional y extranjero y ciertas asociaciones sectoriales de empresas, así como el ascenso de una clase capitalista negra. La estrecha relación entre los intereses de las grandes empresas y la tecnocracia desempeñaron su papel en el cambio de una estrategia de desarrollo más redistributiva a una más amigable con las empresas en 1996. Una dimensión clave de la influencia de las grandes empresas se relaciona con el fácil acceso de la élite empresarial a los formuladores de políticas de mayor experiencia a través de procesos formales e informales de consultas. El poder instrumental de las empresas se incrementó aun más en la década pasada con la Habilidad Económica Negra, que amplió y consolidó a la élite empresarial negra que disfrutaba de vínculos cercanos personales y políticos con el Congreso Nacional Africano (CNA).²⁸

Brasil ha experimentado un cambio parcial de un modelo corporativista a uno pluralista, donde una diversa gama de actores y organizaciones presionaron al gobierno y al parlamento. Los intereses asociados con el capital doméstico y transnacional han sido particularmente partidarios de aprovechar este cambio. Durante el período inicial de liberalización en los 80, cuando se produjo un enorme y súbito flujo de IED en Brasil, algunos sectores del capital doméstico se vieron adversamente afectados. Esto llevó a un gran esfuerzo de reorganización por parte de ciertas asociaciones empresariales para fortalecer su influencia en los procesos políticos y legislativos, en un intento por influir en las negociaciones de política comercial y asegurar que el trabajo y otros aspectos de los “costos de Brasil” para hacer negocios se redujeran a fin de fortalecer la competitividad internacional.²⁹ Tanto en Brasil como en Sudáfrica, los beneficios que se derivan para las empresas de la liberalización económica han sido moderados hasta cierto punto por desarrollos institucionales y políticos relacionados con el diálogo social y la democratización, que han facilitado la defensa de la sociedad civil y han dado voz a la recientemente emancipada ciudadanía (véase el capítulo 11).

²⁵ Crouch 2010.

²⁶ Murali 2010.

²⁷ Mkandawore 2006.

²⁸ Mkandawire 2006.

²⁹ Mancuso 2010.

En democracias más establecidas

En democracias más establecidas como Costa Rica y India, los gobiernos de distintas filiaciones políticas han promovido la liberalización económica. Pero existen diversas fuerzas compensatorias. Como se ilustra en el capítulo 11, los partidos políticos que han competido en elecciones y se alternan en el poder es muy posible que enfrenten ciertas presiones que limitan el ritmo y la amplitud de la liberalización y de su disposición a dar prioridad a ciertos intereses empresariales. Y dichas democracias pueden contar también con una sociedad civil bien organizada y vibrante que incluye sindicatos, ONG y movimientos sociales involucrados en la contestación, la defensa y el diálogo social para pedir regulaciones de las empresas y modelos de desarrollo más inclusivos.³⁰

En democracias más frágiles y Estados clientelistas

En democracias más frágiles y Estados clientelistas que experimentan reformas neoliberales, las relaciones Estado-empresa a menudo evolucionan en formas que poco tienen que ver con la teoría de los libros de texto sobre el ajuste estructural. En Kenia, un sector empresarial fragmentado no sólo era vulnerable a la competencia internacional, sino que también era marginado en el proceso consultivo formal asociado con la política pública. Las corporaciones transnacionales incrementaron su presencia en el país, pero a menudo han debido aliarse con autoridades públicas que tenían intereses en las compañías que establecían vínculos con las CT.³¹ De hecho, las estrechas relaciones entre los escalones más elevados de la administración pública y las empresas, que fueron legitimados por una ley de los años 70 que establecía que los funcionarios podían tener intereses empresariales, alimentó los conflictos de interés y fortaleció la corrupción. Como se ilustra en el capítulo 10, la corrupción a menudo se incrementa en los países que llevan a cabo un ajuste estructural, debido a la reducción de los ingresos reales de los funcionarios.

De manera análoga, en Perú la rápida privatización incrementó el poder e influencia de un grupo de grandes empresas, principalmente extranjeras. Esos intereses empresariales se tornaron fuertemente influyentes en la articulación de las designaciones políticas en centros clave del proceso de toma de decisiones de política económica. Además, el uso del mecanismo de “puerta giratoria” actuó como una correa de transmisión efectiva entre algunos sectores empresariales y la tecnocracia del Estado. Los sobornos también aseguraron que algunos medios de comunicación se convirtieran en parte del proceso que legitimaba las prácticas de corrupción vinculadas a la privatización, proporcionando generosos beneficios y exoneraciones fiscales a las empresas, y consintió el recurso a la represión, que sofocó el activismo de la sociedad civil.³²

La corrupción deriva en pérdidas fiscales, tensión y conflicto, y en una caída en los recursos del sector privado

Corrupción y desarrollo económico

Pero el clientelismo y la corrupción son un fenómeno global: de hecho, si la opinión pública sirve como guía, los problemas de sobornos parecen prevalecer tanto en países industrializados avanzados como en países en desarrollo (véase la figura 9. 1). La manera en que la corrupción se relaciona con el desarrollo económico es un asunto complejo. Los efectos son unívocamente perversos, por ejemplo, cuando los sobornos derivan en pérdidas

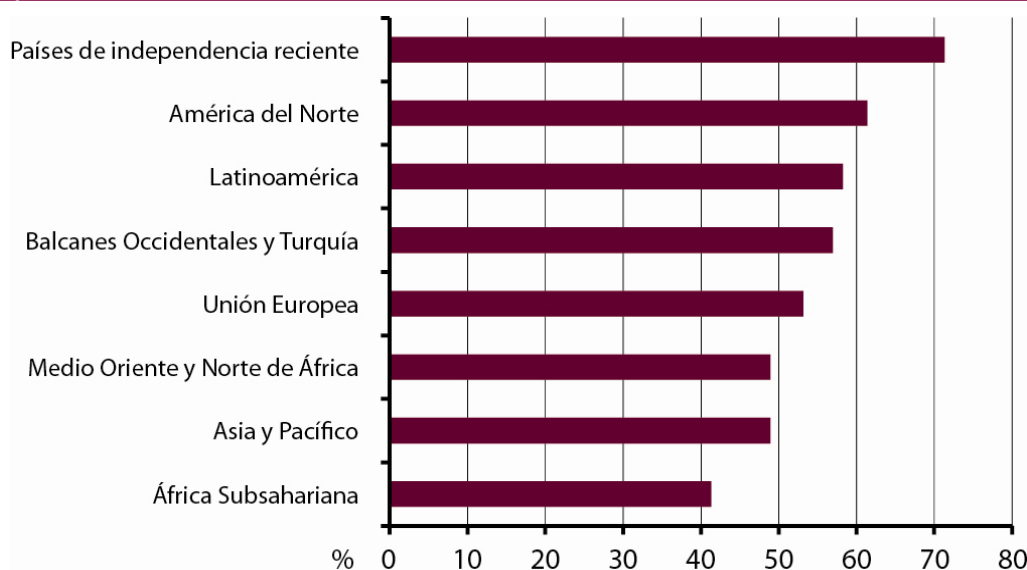
³⁰ Murali 2010.

³¹ Oloo 2008.

³² Durand 2010.

fiscales, generan tensiones y conflictos dentro del Estado y entre el Estado y la sociedad civil e impide la acción colectiva empresarial,³³ o cuando la corrupción a gran escala extrae recursos del sector privado.³⁴ En algunos contextos, como en Asia Oriental, la corrupción puede estar ampliamente extendida, pero tanto el Estado como los partidos políticos tienden a apoyar un patrón de desarrollo del sector privado que facilita su crecimiento. Sin embargo, en esta región la corrupción también ha llevado a crisis periódicas, dada la incapacidad de los gobiernos para adoptar regulaciones y políticas intervencionistas a tiempo.³⁵

FIGURA 9. 1: Opinión pública sobre el uso de sobornos para influir en las políticas, leyes y regulaciones gubernamentales (% de encuestados, por región)



Fuente: Transparency International Barómetro Global de la Corrupción 2009, www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/gcb2009, consultado en junio de 2010.

3. Cómo la presión social puede afectar a la conducta corporativa

La sección precedente describe cómo las relaciones Estado-empresa a menudo tienden a ambientes políticos que favorecen la inversión y el crecimiento a costa de la redistribución y la política social transformadora. También pueden impedir la ejecución efectiva y la aplicación de leyes y regulaciones progresivas. Por tanto ¿qué condiciones deben existir para promover modelos más inclusivos de desarrollo y política social? Un amplio cuerpo de análisis de economía política y de la llamada teoría de los recursos del poder enfatiza la necesidad de cambios en la configuración de los intereses organizados y el fortalecimiento de coaliciones de múltiples actores, incluyendo partidos políticos y grupos sociales subalternos. En el capítulo 11 se debate cómo esas condiciones se relacionan con las estrategias de desarrollo y las políticas conducentes a la reducción de la pobreza. Esta sección revisa cómo esas presiones afectan la rendición corporativa de cuentas y la regulación de las empresas.

La naturaleza de la presión social asociada con la conducta y la regulación de las empresas ha cambiado considerablemente en décadas recientes.

³³ Durand 2010.

³⁴ Gomez 2002.

³⁵ Gomez 2002; Wedeman 2002.

- El poder e influencia de movimientos sociales tradicionales asociados con el trabajo y los pequeños agricultores se ha debilitado en muchos países.
- El activismo de la sociedad civil vinculado a distintas dimensiones de la justicia global se ha extendido rápidamente.
- Las grandes corporaciones, en particular las empresas con un gran nombre preocupadas por la imagen del producto y la de la compañía han sido blanco de las campañas de la sociedad civil.
- Las ONG han sido particularmente activas en este campo, y han adoptado numerosas tácticas y relaciones con empresas que incluyen mención y humillación, aprovisionamiento de servicios pagados por las empresas, participación en los diálogos de accionistas, boicots a empresas y productos, y la clasificación de las empresas en sectores particulares.

En contraste con la agenda principal de la RSC, la rendición de cuentas de las corporaciones ha redirigido la atención a aspectos del poder, leyes y políticas públicas

En contraste con la agenda principal de la RSC, que se ocupa primordialmente de promover iniciativas voluntarias y establecer estándares privados, el movimiento para la rendición de cuentas de las corporaciones³⁶ ha redirigido su atención hacia múltiples aspectos. Estos incluyen cuestiones relacionadas con relaciones industriales, derechos laborales, el papel de la política pública en la regulación de las empresas, la relación sinérgica entre iniciativas voluntarias y leyes (donde, por ejemplo, las normas asociadas con códigos voluntarios de conducta son adoptados como estándares en la legislación nacional), la imposición de penalizaciones en casos de no cumplimiento con los estándares acordados, el secuestro institucional y formas perversas de presión por parte de intereses empresariales, el derecho de las víctimas a buscar indemnizaciones, el fortalecimiento de grupos débiles de la sociedad a través de la organización y la movilización, y los desequilibrios en las relaciones de poder en instituciones de gobierno y cadenas de valor.

Los movimientos laboristas muestran indicios de resurgimiento

También hay algunas señales de resurgimiento del movimiento laborista. En un buen número de países, los sindicatos intentan revertir el declive de la densidad de afiliados y la influencia social, tendiendo la mano, por ejemplo, a las mujeres así como a otras organizaciones de la sociedad civil.³⁷ También parecen estar reafirmando su autoridad e influencia en iniciativas y procesos que suponen el diálogo, la negociación y la impugnación encaminados a mejorar el desempeño social, ambiental y de derechos humanos de las corporaciones globales. Hay evidencias de ello en algunas de las nuevas democracias, como Brasil y Sudáfrica, donde las instituciones del diálogo social se han fortalecido.

En numerosos países con sectores informales amplios o en aumento, como en México, Nicaragua y Perú en América Latina, India y Filipinas en Asia, y Kenia, Sudáfrica y Zambia en África, los trabajadores informales o por cuenta propia se están organizando a nivel nacional y asociándose internacionalmente, a través de organizaciones como StreetNet

³⁶ Bendell 2004; Broad y Cavanagh 1999; Utting 2008.

³⁷ Jose 2002.

International creada en 2002. Las trabajadoras, a menudo marginadas en las estructuras sindicales dominadas por los hombres, están participando o formando otras organizaciones como Self-Employed Women's Association (SEWA) en India. Aunque la libertad de asociación se encuentra restringida en China, los trabajadores se han estado movilizando crecientemente para lograr mejores estándares laborales a través de diversas formas de lucha y estrategias de base, así como algunos pequeños esfuerzos de sindicalización fuera de la Federación China de Sindicatos.³⁸

Los sindicatos y otras organizaciones promotoras de los derechos laborales se están volviendo más asertivas en el terreno de la RSC, yendo de una actitud más defensiva a una vinculación más proactiva con diversas iniciativas. Además, los aspectos que preocupan a los sindicatos se están extendiendo más allá del lugar de trabajo: están colaborando con movimientos más amplios de la sociedad civil para la reforma política y el cambio social.

Los sindicatos y otras organizaciones de derechos laborales se están tornando más asertivas en el terreno de la RSC

El activismo se está volviendo más cohesionado

Las ONG y las redes de ONG y otros grupos, generalmente han tenido más éxito en lograr que las empresas se comprometan con ciertos estándares que en hacerlos rendir cuentas de ellos.³⁹ Si bien hubo una considerable cohesión en el movimiento laboral históricamente, el activismo de la sociedad civil contemporánea a menudo ha estado fuertemente fragmentado y disperso en términos de temas, acciones e influencia. Acontecimientos más recientes asociados con el surgimiento de las redes transnacionales de activistas y de la justicia global,⁴⁰ y el movimiento para la rendición de cuentas de las corporaciones sugiere que algunas de las debilidades del activismo ya han sido superadas. Esos movimientos han reunido a ONG, sindicatos y organizaciones de base tanto del Norte como del Sur, que están integrando redes nacionales, regionales y transnacionales en campañas, por ejemplo, para defender los derechos de los trabajadores en El Salvador y México,⁴¹ de los pueblos indígenas, en Colombia y Perú, afectados por las actividades de las compañías petroleras y mineras,⁴² y para denunciar el trabajo infantil.⁴³ Las redes están probando ser una herramienta útil para el activismo preocupado por la justicia global y la rendición de cuentas de las corporaciones. Sin embargo, las jerarquías que subsisten, las diferencias ideológicas y las batallas entre la sociedad civil, así como los limitados recursos, significan que el potencial de esas nuevas formas de acción colectiva está lejos de realizarse.⁴⁴

Otro acontecimiento es el auge del activismo en una escala proporcional a los sistemas económicos y a las instituciones de gobierno que requieren cambios.⁴⁵ Dada la amplitud de las reglas globales y los poderosos actores transnacionales y las instituciones que afectan actualmente los procesos políticos internos y de desarrollo, es crucial la organización a nivel

³⁸ Wang, K. 2007.

³⁹ Blowfield 2008.

⁴⁰ Della Porta 2006.

⁴¹ Palpacuer 2010.

⁴² Santos y Rodríguez-Garavito 2005; Sawyer y Gomez 2008.

⁴³ OIT 2006; Utting 2008.

⁴⁴ Bendell y Ellersiek 2009.

⁴⁵ Evans 2008.

global.⁴⁶ La movilización a nivel transnacional y la consolidación de las redes activistas transnacionales que conectan los niveles globales y locales no sólo fortalecen la respuesta en escenarios de formulación de decisiones internacionales y nacionales clave, sino que también proporciona a los grupos en desventaja mayor influencia en las luchas locales.⁴⁷ En este sentido es de particular importancia la lucha de los pueblos indígenas afectados por la extracción mineral y de petróleo, por ejemplo a través del proyecto de gas natural de Camisea en Perú, las operaciones de Vedanta en India, Occidental Petroleum en Colombia y Shell en el delta del Níger. Un aspecto clave aquí no es solamente que el activismo está conectando a múltiples niveles, sino que se está adaptando a cambios en los sistemas de gobernabilidad que han visto cómo el escenario nacional ha perdido terreno a favor de los niveles local, regional e internacional.

Otro desafío al que se enfrentan los activistas es la capacidad que tiene el capital de reubicarse si las presiones sociales y los costos económicos se incrementan en un país en particular. Como en el caso de la Campaña Asia Floor Wage, que coordina las acciones para mejorar los salarios en la industria de las prendas de vestir en diversos países, esto requiere una organización a escala regional. La adaptación también es evidente respecto al surgimiento una cartera más amplia de acciones. El debate inicial de la necesidad de leyes, políticas públicas, iniciativas voluntarias, calificar y avergonzar y otros tipos de contestación sugieren que el activismo debe involucrarse en múltiples arenas institucionales y políticas, y adoptar múltiples estrategias y tácticas.

La naturaleza del activismo social varía según el régimen político

En países con estructuras autoritarias, como China, donde la organización de sindicatos independientes y la comunidad de ONG son débiles, las redes transnacionales de activistas pueden desempeñar un papel importante al encabezar mejoras en el desempeño social y ambiental de las corporaciones. Lo hacen ejerciendo presión directa tanto sobre las CT con intereses en la economía de acogida como sobre los gobiernos de los países que son socios comerciales. Ese activismo complementa las acciones espontáneas de migrantes chinos, el Estado y otros trabajadores preocupados por el abuso de los derechos laborales y las pobres condiciones de trabajo –acciones que han aumentado notablemente desde mediados de los 90.⁴⁸ Los Estados desarrollistas dan prioridad al desarrollo económico, pero también deben asegurar la estabilidad social. Si bien el autoritarismo significa que podría haber empleo, dichos regímenes también utilizan la política social y del mercado laboral, como ocurrió recientemente en China con la ley de contrato laboral de enero de 2008. La ley, que obliga a las empresas a establecer y aplicar contratos de empleo, fue introducida a pesar de las preocupaciones de algunos intereses de empresas organizadas de que generaría rigideces costosas que ahuyentarían a la inversión extranjera. Presionaron durante el período de consultas para que hubiera menos intervenciones en los períodos de prueba y autonomía corporativa en la decisión de los códigos de empleo.⁴⁹

En algunas democracias nuevas, como Brasil y Sudáfrica, el tema de la rendición de cuentas por parte de las empresas ha logrado un perfil más elevado en el debate político y en círculos políticos.⁵⁰ Esto es resultado de una combinación de factores, incluyendo la presencia de una

⁴⁶ Keck y Sikkink 1998.

⁴⁷ Evans 2008.

⁴⁸ Kwan Lee 2005.

⁴⁹ Wang, K. 2007; Global Labor Strategies 2008.

⁵⁰ Cappellin y Giuliani 2004; Fig 2007.

vibrante comunidad de ONG, un revitalizado movimiento sindical, y vínculos con redes transnacionales de activistas preocupadas por una variedad de aspectos de la justicia social. En democracias electorales más establecidas como India, el activismo de la sociedad civil evoca respuestas sustantivas por parte de los líderes políticos. Las tácticas pueden variar considerablemente, yendo de los medios experimentados y de la defensa fundada técnicamente, como se empleó, por ejemplo, en el Centro para la Ciencia y el Ambiente, hasta las protestas de base. Un evento de este tipo que involucró a 25.000 personas, fue una marcha de un mes de duración organizada por Ekta Parishad en 2007. La protesta presionó para que el gobierno actuase para contrarrestar el abuso en torno a los derechos de las tierras y las amenazas al sustento de pueblos tribales y pequeños agricultores vinculados a las actividades de las corporaciones, las instituciones estatales y los proyectos de infraestructura. El Acta sobre el Derecho a la Información y el Litigio de interés público de 2005 también ha sido empleada para buscar compensaciones.

La relativa importancia del activismo, las organizaciones y las redes transnacionales es también aparente en democracias frágiles como Kenia. Aquí, los sectores del agro-negocio, en particular, el de horticultura, se ha extendido rápidamente ante la ausencia de un entorno regulador efectivo o la representación de sindicatos. Las campañas de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales como la ETI, la Unión Internacional de Trabajadores de Alimentos y las Mujeres que Trabajan en todo el Mundo han desempeñado un papel al mejorar las condiciones laborales para las mujeres y los trabajadores temporales en las cadenas globales de materias primas como quienes venden flores cortadas.⁵¹

4. Preferencias empresariales relacionadas con la política social y del mercado laboral

Las secciones previas se han centrado en las relaciones de poder y en la correlación de las fuerzas sociales. Dicho análisis es crucial para explicar cómo se relacionan los intereses empresariales e influyen en la política pública en general y las políticas macroeconómica y social en particular. Sin embargo, se corre el riesgo de una generalización excesiva acerca de las preferencias empresariales que se relacionan con la política de mercado social y laboral. Estas pueden variar significativamente según la empresa, industria, región y la forma de capitalismo que puede estar operando. Las empresas y las industrias dependientes del trabajo calificado, por ejemplo, pueden estar más inclinadas a dar cabida a políticas públicas que apoyen la educación y la capacitación. Este fue un aspecto del modelo de Asia Oriental mencionado anteriormente. Bajo el modelo de industrialización de sustitución de las importaciones en América Latina (véase el capítulo 1), que protegió a las empresas domésticas de la competencia internacional, las empresas podrían acomodar más fácilmente los beneficios en materia de bienestar para los trabajadores del sector formal.⁵² La manera en que las empresas se definan respecto a la política de salarios mínimos también puede variar dependiendo de los niveles de competencia y de la composición de la fuerza de trabajo.

Las preferencias empresariales cambiaron bajo la globalización

Las preferencias empresariales cambiaron significativamente en el contexto de la globalización y la liberalización. El financiamiento, la concentración industrial y la creciente

⁵¹ Dolan y Opondo 2005; Smith *et al.* 2004; Ponte 2008.

⁵² Haggard y Kaufman 2008.

influencia de las CT en las cadenas globales de valor cambiaron el espectro de las empresas para desarrollar estrategias que fortaleciesen el empleo.

Financiamiento y capital transnacional

El financiamiento (esto es, la creciente participación de las finanzas en las economías y la mayor aplicación de la lógica financiera a las esferas económica y social) ha reforzado los beneficios a corto plazo como un criterio clave para evaluar el desempeño corporativo.⁵³ Esto marca un alejamiento significativo de períodos tempranos o de variantes del capitalismo en que los beneficios eran reinvertidos en la compañía y los administradores tenían una visión de largo plazo acerca de la actuación de la empresa. No es de sorprender que esos acontecimientos coincidieran con una marginación del bienestar ocupacional alimentado por las presiones para mejorar el valor de las acciones⁵⁴ y el estancamiento de la inversión productiva y del crecimiento del empleo.⁵⁵ Las décadas recientes han atestiguado una amplia expansión en el número de CT y sus filiales. El número de CT creció de unas 35.000 en 1990 a 82.000 en años recientes, mientras que sus filiales se expandieron en más de cinco veces en el mismo período.⁵⁶ En comparación con la presencia económica global de las CT, el empleo en las filiales es relativamente pequeño. Las CT representan aproximadamente el 10 por ciento del PIB mundial y un tercio de sus exportaciones, pero menos del 3 por ciento de la fuerza laboral global.⁵⁷ El cambio de la llamada inversión primitiva –esto es, inversión en nuevos activos- a fusiones y adquisiciones ha reducido el índice de la generación de empleo asociada a la IED. Sin embargo, el empleo de las CT se incrementó en cuatro veces desde 1982 llegando a 77 millones en 2008.

Concentración y reestructuración industrial

Al mismo tiempo, el entorno internacional de los negocios ha visto un nivel sin precedentes de concentración industrial por parte de un puñado de empresas en numerosos sectores (véase el cuadro 9. 3). Esto se ha logrado merced a un enfoque continuo en competencias clave, mientras que al mismo tiempo se ha participado en complejas cadenas de valor a través de las cuales los grandes fabricantes y minoristas controlan los costos y la calidad de sus insumos y productos.⁵⁸ Lo que ha dado en llamarse efecto en cascada se ha manifestado en diversas cadenas globales de valor, donde la concentración no sólo tiene lugar al nivel de las corporaciones dominantes o de los integradores de sistemas, sino que también tiene lugar para terceros de la cadena, a menudo desplazando a las empresas más pequeñas.⁵⁹ El efecto es particularmente notable dentro de algunos sectores agrícolas donde los más pequeños que sobrevivieron a menudo tienen sólo la opción de recibir precios bajos e incurrir en costos adicionales para cumplir con los estándares de calidad.⁶⁰

Las CT representan el 10 por ciento del PIB mundial y una tercera parte de sus exportaciones, pero menos del 3 por ciento de la fuerza laboral global

⁵³ Milberg 2008; Vander Stichele 2005.

⁵⁴ Cutler y Waine 2001.

⁵⁵ OIT 2008b.

⁵⁶ Naciones Unidas 1992; UNCTAD 2009a.

⁵⁷ UNCTAD 2007b.

⁵⁸ Nolan *et al.* 2008; Gereffi *et al.* 1994.

⁵⁹ Nolan *et al.* 2008.

⁶⁰ UNCTAD 2009a; Calpp y Fuchs 2009; Gibbon y Ponte 2005.

CUADRO 9. 3: Concentración corporativa

La participación en el mercado global que tiene las 10 principales corporaciones:

Farmacéuticas: 55 %

Semillas (propietario): 67 %

Alimentos y bebidas procesados: 26 %

Agroquímicos: 89 %

Biotecnología: 66 %

Fuente: ETC Group 2008.

Estándares laborales en cadenas de suministro

A medida que las cadenas mundiales de valor se expandieron, muchos países en desarrollo ampliaron su participación en la división internacional del trabajo, proporcionando materias primas y manufacturas baratas producidas por trabajadores poco calificados y escasamente remunerados.⁶¹ Kenia, por ejemplo, ha ampliado rápidamente la producción de agro-exportaciones no tradicionales como vegetales, frutas y flores cortadas, convirtiéndose en uno de los mayores exportadores de vegetales a la Unión Europea en los 90. Hay evidencia de que esto pudo haber contribuido positivamente a la reducción de la pobreza a través del empleo. Pero este sector se caracteriza por bajos estándares laborales, y reposa fuertemente en el trabajo a tiempo parcial, temporal y femenino y en el uso extenso de pesticidas.⁶² Las condiciones de trabajo en las filiales de las CT a menudo son mejores que en las empresas locales. Aun así, en diversos sectores, las CT están reduciendo la proporción de los empleos permanentes en empresas clave y dependiendo más de la subcontratación y el trabajo temporal donde las condiciones relacionadas con salarios, horas extras, derechos sociales, salud y seguridad laboral, y el respeto de los derechos laborales, a menudo son peores.

Derechos culturales y seguridad del sustento

Además de la cuestión de los estándares laborales en la cadena de abastecimiento, es importante considerar otras dimensiones de los derechos humanos, incluyendo los derechos culturales. La reducción de la pobreza es algo más que elevar los ingresos y el empleo. Lo que algunas veces se considera como la corporativización del desarrollo, en muchos países ha llevado a grandes desplazamientos de comunidades indígenas, campesinos y otros de sus tierras, y ha trastornado los sistemas de sustento y de seguridad alimentaria, y perjudicado a las comunidades y a las familias a través de la migración a las ciudades y al extranjero. En países como India y México, la velocidad de la liberalización y la corporativización tuvieron efectos dramáticos, particularmente en las comunidades rurales. El reconocimiento de los terribles efectos sociales de dichos patrones de desarrollo a menudo es silenciado tanto en el desarrollo internacional como en el discurso de la RSC, o se asume que es un desafortunado efecto secundario de la camino hacia el desarrollo.

Intereses empresariales conducentes a la RSC y la política social

La concentración y la reestructuración industrial que suponen las cadenas globales de valor, así como la reestructuración económica que supone el crecimiento liderado por los servicios, puede alterar las preferencias empresariales de maneras conducentes a algunos aspectos de la RSC y a la política social. La concentración y el auge de las cadenas globales de valor y de los activos intangibles, especialmente las marcas, ha cultivado preferencias por la RSC a medida que las empresas buscan alejarse de amenazas a su reputación y transferir los costos y

⁶¹ Razavi *et al.* 2004.

⁶² Humphrey *et al.* 2004; Dolan y Sutherland 2002.

los riesgos a la parte más baja de la cadena de suministros imponiendo estándares. En algunos países en desarrollo, incluyendo Costa Rica y India, surgieron sectores con crecimiento dinámico centrados en las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto ha derivado en una creciente influencia de sectores empresariales que tienen interés en algunos aspectos del mercado laboral y políticas sociales que dan prioridad a la educación y la capacitación.

Hay varios contextos en los que la teoría sugiere que los intereses empresariales pueden oponerse a la regulación social pero donde, en la práctica, la respuesta ha sido más acomodaticia. Este ha sido el caso en algunos acuerdos comerciales regionales que implican a los países latinoamericanos, Estados Unidos y la Unión Europea. Por ejemplo, en Chile y Nicaragua las asociaciones empresariales han aceptado regulaciones laborales y ambientales a cambio de acceso a los mercados; también aceptaron que los estándares que no fueran vistos como particularmente onerosos, fueran plasmados en dichos acuerdos.⁶³ Otras investigaciones acerca de la manera en que los intereses empresariales se relacionan con la política social en América Latina muestran que, bien mirado, las empresas no han sido particularmente proactivas en el terreno de la política social. Esto se debe algunas veces a la limitada presencia de asociaciones empresariales de base amplia –quienes posiblemente articularían más la exigencia de una política social. También se puede atribuir a las dificultades para participar en procesos de política social que a menudo son prolongados y donde los costos y los beneficios de dichas políticas no siempre están claros, y donde los tipos de empresas y los mercados laborales informales que predominan en la región dan lugar a una relativamente baja preferencia por la educación y la capacitación.⁶⁴

Incorporando la empresa a la sociedad

Que las élites empresariales contribuyan de manera proactiva a un desarrollo inclusivo a través de responsabilidades fiscales y sociales, depende, en cierta forma de su inserción en las redes sociales. Este nivel puede variar de manera significativa, no sólo por la sociedad donde las empresas están operando y la cultura corporativa, sino también por la cadena de valor. Por ejemplo, en un extremo se encuentran plantas manufactureras o *maquilas* con bajo valor de exportación en el sector de prendas de vestir, atraídas por los bajos salarios y liberadas de obligaciones fiscales y laborales, y que desarrollan relativamente pocos vínculos con la economía local y que a menudo tienen un horizonte de inversión a corto plazo. Las compañías mineras a menudo se encuentran a sí mismas en una situación híbrida, contemplando un horizonte a largo plazo, pero con relativamente pocos vínculos debido a su condición de enclave.⁶⁵

La literatura convencional sobre la RSC a menudo ignora la contribución de las pequeñas y medianas empresas insertas en las sociedades locales

Estas situaciones contrastan, digamos, con las de las compañías que producen alimentos y productos para los hogares de los mercados domésticos. Un estudio profundo acerca de la contribución de Unilever-Indonesia a la reducción de la pobreza en el país denota múltiples vínculos y flujos fiscales y financieros conducentes a un desarrollo inclusivo. Sin embargo, las tendencias asociadas con la subcontratación y los flujos financieros netos del país fueron

⁶³ Bull 2010; Carrión 2010.

⁶⁴ Schneider 2007.

⁶⁵ UNCTAD 2005.

una preocupación.⁶⁶ En países como Guatemala y Kenia, que dependen fuertemente del crecimiento en el sector agroexportador asociado con granos no tradicionales, los vínculos significativos de respaldo pueden desarrollarse a través de contratos de cultivo. Sin embargo, preocupa en este contexto la capacidad de los grandes compradores, a menudo en Estados Unidos y Europa, de dictar los precios, la calidad y otros estándares, y por tanto disciplinar las cadenas de suministros a fin de administrar el riesgo de la reputación, aumentar el control y externalizar los costos.⁶⁷

La literatura convencional sobre la RSC a menudo ignora la contribución al desarrollo económico y social asociado a la inserción de las pequeñas y medianas empresas. Dichas empresas frecuentemente se conectan de manera más orgánica a las sociedades locales a través de la generación de empleo, la reinversión de las utilidades y los vínculos sociales y culturales. De manera análoga, las grandes corporaciones autóctonas o los grupos empresariales de países en desarrollo como Arvind Mafatlal, Bajaj y Tata en la India, la Corporación San Miguel en Filipinas, Anglogold Ashanti y Sasol en Sudáfrica, y Natura y Petrobras en Brasil ganaron reputación en el campo de la responsabilidad social mucho antes de que la noción occidental de la RSC fuera transmitida a los países en desarrollo a través de las cadenas globales de valor y las redes de ONG. En India, las ideas de Gandhi asociadas con el fideicomiso influyeron en varios líderes empresariales.⁶⁸ En Brasil, Filipinas y Sudáfrica, el activismo social corporativo despuntó cuando un sector importante de la comunidad de las grandes empresas, algunas veces aliado con un sector progresista de la iglesia, se dio cuenta de que se requería una tercera vía entre los regímenes represores y el malestar social.⁶⁹

5. El potencial y los límites de las instituciones colaborativas

Las instituciones colaboradoras -la cuarta condición, de las identificadas en la primera sección, conducente a que las empresas desempeñen un papel constructivo en el desarrollo inclusivo- han evolucionado en formas que guardan algunas similitudes y diferencias con experiencias históricas arriba señaladas. En esta sección, la atención particular se centra en el diálogo social, la negociación y las asociaciones empresariales.

El diálogo social y la negociación ayudan a dirigir el cambio corporativo

El creciente reconocimiento acerca del papel clave de las instituciones en el desarrollo y la buena gobernabilidad ha redirigido la atención a la importancia del diálogo y la participación social. Como se explicó anteriormente respecto a la RSC, una proliferación de instituciones está reuniendo a los actores empresariales y de la sociedad civil en acuerdos de colaboración asociados con el establecimiento y la aplicación de estándares. En dichos acuerdos, el Estado generalmente asume un perfil más bajo de lo que sucedía históricamente bajo regímenes políticos que alentaron el diálogo social. Además, muchas ONG establecen acuerdos de colaboración con las corporaciones que inevitablemente circunscriben la naturaleza de sus demandas y acciones, sobre todo en casos donde son financiadas por las corporaciones. Las relaciones de poder dentro de estas asociaciones a menudo se inclinan a favor de los intereses

⁶⁶ Clay 2005.

⁶⁷ Sum 2010.

⁶⁸ Sundar 2000; Sood y Arora 2006.

⁶⁹ Cappellin y Giuliani 2004; Fig 2007.

corporativos. Al respecto, son muy diferentes de los pactos y compromisos sociales que implican el trabajo y que fueron característicos de algunos países o regiones, referidos anteriormente, que lograron mejoras en el bienestar social para los grupos de bajos ingresos.

La considerable atención que se dio a la promoción de procesos de consulta y asociaciones distrajo la atención del papel crucial de la negociación entre actores que tenían no sólo voz, sino influencia. Los sindicatos y algunas ONG grandes, como el Centro para la Ciencia y el Medio Ambiente en India o Ibase en Brasil, pueden extraer concesiones de grandes corporaciones por su capacidad para denunciar públicamente, movilizándolo a trabajadores y consumidores, y accediendo a procesos políticos y reguladores.

A nivel internacional, las federaciones sindicales globales se están adaptando a la globalización al promover acuerdos marco internacionales con CT que trasladan ciertos aspectos de las relaciones industriales de la arena nacional a la internacional. Dichos acuerdos intentan llenar una de las brechas más visibles en las instituciones de gobernabilidad global, en particular la ausencia de negociación colectiva a nivel mundial. Bajo aproximadamente 60 acuerdos comerciales firmados, las CT están de acuerdo en aplicar una gama de estándares a través de su estructura empresarial global. Desde la perspectiva de un régimen político, es evidente que las CT de países como Francia y Alemania, que están asociadas con el llamado modelo de mercado coordinado, están más inclinadas a participar en acuerdos de este tipo que aquellas de regímenes liberales, como el de Estados Unidos.

Las asociaciones empresariales de base amplia pueden ser fuerzas de desarrollo inclusivo

Las organizaciones coordinadas de negocio y las sociedades público-privadas son instituciones colaboradoras que tienen cierta similitud con aquellas vistas históricamente en las economías avanzadas actuales. Tanto a nivel nacional como internacional, las empresas están colaborando entre ellas cada vez más al igual que con gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para promover y establecer estándares, y para facilitar su aplicación. También hay asociaciones que representan a empresas y patrones involucrados en múltiples industrias y sectores. Las organizaciones como la Cámara Internacional de Comercio, la Organización Internacional de Patronos, el Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sostenible y el Foro Económico Mundial han emergido como grandes jugadores en la promoción de la RSC y las sociedades público-privadas.

Las empresas se organizan frecuentemente en torno a grandes iniciativas sectoriales, como en el caso de Responsible Care, el Código Común para la Comunidad del Café, la Iniciativa Internacional del Cacao, la ETI, la EITI, y la FLA. Como se explicaba anteriormente, aunque esas formas de regulación privatizada pueden tener implicaciones contradictorias frente al desarrollo inclusivo y la gobernabilidad democrática, han facilitado ciertas formas de diálogo social. También han dirigido la atención de los intereses empresariales organizados a las dimensiones sociales y ambientales del desarrollo y a la necesidad de llenar la brecha de gobernabilidad asociada con la globalización y la liberalización.

En algunos países que han experimentado una rápida liberalización, las asociaciones empresariales se han mantenido muy débiles. Por ejemplo, en Kenia y Zambia esto se ha derivado de la vulnerabilidad económica de ciertas empresas e industrias, relaciones clientelares e intervención política. En otros países como la India, el rápido cambio económico y estructural resultó en la fractura de organizaciones establecidas y el surgimiento

de asociaciones competidoras, en representación de nuevos actores económicos. Pero en este caso, algunas asociaciones empresariales se han movido de una postura defensiva a la proactividad en términos de la defensoría política, la generación de conocimiento y el aprovisionamiento de servicios de apoyo.⁷⁰

A la luz de la liberalización comercial en Brasil, los intereses empresariales nacionales se unieron para presionar en torno a una gama de políticas y leyes

En Brasil surgió un enfoque más cohesionado de acción empresarial colectiva a la luz de la liberalización comercial. Aquí se combinaron dos factores: los intereses empresariales nacionales experimentaron diversos impactos tras la rápida apertura a la competencia extranjera en los 80. Al mismo tiempo, las empresas también estuvieron de acuerdo en que una tecnocracia relativamente autónoma no debería ser capaz de decidir las nuevas reglas del juego sin que se escucharan las voces de las empresas en la mesa de negociaciones. Por tanto, diversos intereses empresariales se unieron para presionar en torno a una gama de políticas y leyes que afectaron la competitividad, así como las negociaciones comerciales en marcha.⁷¹

Un factor determinante de cómo las acciones empresariales colectivas contribuyen al desarrollo inclusivo es la forma en cómo son las asociaciones comprendidas, en términos de los sectores y tipos de empresas a las que representan. El número de países con organizaciones-paraguas del sector privado se ha extendido bajo la liberalización, pero a menudo están dominadas por los intereses de las grandes corporaciones. Dada la importancia de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico local y en la generación de empleo, es esencial la cuestión de su capacidad para organizarse y tener voz, influencia y poder de negociación. La falta de recursos y la dispersión de esas empresas a menudo complican mucho esta tarea. Incluso en regiones como Europa, donde el potencial de organización tiende a ser mayor y a menudo es apoyado por la política y la ley gubernamental, hay una baja propensión a que las pequeñas y medianas empresas se asocien en asociaciones empresariales dotadas de mayor influencia.⁷² Unirse a esas organizaciones podría facilitar el acceso a servicios gratuitos, pero son los intereses de las mayores corporaciones los que tienen más posibilidad de ser escuchados en las redes relevantes de apoyo con el objetivo de enmarcar e influir en la política pública.

Acciones empresariales colectivas que implican a pequeñas y medianas empresas

Las organizaciones internacionales promotoras del desarrollo están impulsando activamente la creación y el apoyo de asociaciones empresariales. Sin embargo, existen variaciones considerables no sólo en los tipos de estructuras organizativas que involucran a las pequeñas y medianas empresas, sino también en sus implicaciones desarrollistas y políticas. Por ejemplo, las asociaciones que representan a las pequeñas y medianas empresas pueden ser incorporadas a asociaciones que están dominadas por los grandes intereses empresariales. O las asociaciones de pequeñas empresas pueden fragmentarse según las líneas étnicas y religiosas. La investigación en torno al África subsahariana encuentra que esto ocurre con frecuencia en contextos donde los programas de ajuste estructural y la rápida liberalización económica han marginado a las pequeñas empresas resultando en débiles estructuras y programas de apoyo estatales. Una estrategia de apoyo para grupos de empresas en Nigeria,

⁷⁰ Sood 2007.

⁷¹ Mancuso 2010; Mejido *et al.* 2010.

⁷² Traxler 2005.

por ejemplo, ha sido ganar acceso a los recursos integrando redes clientelares locales y políticas asociadas con grupos étnicos y religiosos particulares.⁷³ Los grupos empresariales en algunas de las economías más exitosas del Sudeste Asiático, como Malasia, se han organizado en torno a líneas étnicas. Sin embargo, en esos casos han tendido a apoyar, implícita o explícitamente, las estrategias de desarrollo nacional, sea por los beneficios del alto crecimiento o por formas más directas de apoyo estatal.

A menudo las fuerzas motrices detrás de acciones empresariales colectivas que involucran a empresas pequeñas y medianas son impactos externos

A menudo las fuerzas motrices detrás de acciones empresariales colectivas que involucran a empresas pequeñas y medianas son impactos externos. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando barreras comerciales no arancelarias son impuestas súbitamente a productores de países en desarrollo, o productos más baratos y mejores entran súbitamente en la economía.⁷⁴ Esa actividad asociativa, sin embargo, puede tener diversas implicaciones frente a la reducción de la pobreza. Es normal que las asociaciones de pequeñas empresas luchen por exenciones fiscales y de seguridad social, y para cumplir con estándares laborales y ambientales. Y los políticos pueden buscar cumplir con dichas demandas para lograr ganancias a corto plazo y salvaguardar el papel generador de empleo de este sector, aunque produciendo puestos de trabajo de baja calidad.⁷⁵ Este enfoque reductor de responsabilidades que tiene claramente implicaciones contradictorias desde la perspectiva de la reducción de la pobreza, puede ser auxiliado y favorecido por la orientación actual de algunas agencias desarrollistas internacionales que respaldan el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en general, y no el tipo de intervenciones estratégicas que apoyan el desarrollo de ciertos productos o sectores. Dichas intervenciones fueron características de los procesos de desarrollo de Asia Oriental y de los países nórdicos, al igual que el exitoso establecimiento de agrupaciones en algunos de los países menos desarrollados de la actualidad.

6. Hacia la rendición corporativa de cuentas: implicaciones para la política

El debate precedente sugiere que la política nacional y transnacional y las instituciones a menudo empujan en direcciones contradictorias desde la perspectiva del desarrollo inclusivo. El establecimiento de estándares para la RSC, por ejemplo, podría intentar elevar el nivel respecto a las condiciones de trabajo, los sistemas de manejo ambiental y el respeto hacia los derechos indígenas. Pero las políticas y las instituciones asociadas con la liberalización económica a menudo ejercen presiones en los salarios, derechos laborales y a las pequeñas empresas; reducen la capacidad del Estado para inspeccionar las condiciones de trabajo; y alientan a la minería y otras corporaciones a que extiendan sus operaciones en áreas ambientales culturalmente sensibles. Las CT pueden elevar los estándares laborales dentro de sus principales empresas, pero dependen cada vez más de subcontratistas cuyas condiciones de trabajo y relaciones laborales a menudo son peores. Los procesos consultivos pueden proporcionar un lugar en la mesa para una variedad de accionistas, pero el creciente poder y

⁷³ Meagher 2007.

⁷⁴ Tandler 2002; Coslovsky 2007.

⁷⁵ Tandler 2002, 2004.

la influencia de las corporaciones y su creciente legitimidad en la gobernanza mundial a menudo marginan las voces de otros actores.

La política y las instituciones nacionales e internacionales a menudo empujan en distintas direcciones desde la perspectiva del desarrollo inclusivo

Dichos contrastes sugieren que hay que destinar mayor atención a las tensiones, vaivenes y contradicciones inherentes en los enfoques de política contemporánea y en los acuerdos institucionales. Desde la perspectiva del desarrollo inclusivo, un desafío clave no sólo es promover el cambio estructural centrado en el empleo, como se analizó en la primera sección de este informe, o la política social transformadora, como se analizó en la segunda sección, sino también reasumir el control social sobre los mercados y las grandes corporaciones a través de diversas formas de regulación y la reconfiguración de las relaciones de poder. Desde la perspectiva de los esfuerzos para promover la RSC y de manera más específica, la rendición corporativa de cuentas, el análisis en este capítulo apunta a un doble desafío – uno desarrollista, el otro regulatorio. Tanto la agenda convencional de la RSC como el movimiento para la rendición corporativa de cuentas deben prestar más atención a las implicaciones para el desarrollo de las reformas institucionales. Esas implicaciones se relacionan, en particular, con impactos en los proveedores, empleo de trabajadores no calificados, impuestos corporativos, vinculación de la RSC con estrategias y prioridades de desarrollo nacional, y modelos empresariales inclusivos que se enfoquen menos en el consumismo y más en fortalecer las habilidades y las capacidades productivas. También es importante una mayor inclusión de las perspectivas de países en desarrollo y de las partes interesadas en procesos de consultas y de decisión política.

Crear un ambiente conducente a la acción colectiva

El cambio regulatorio se relaciona con la necesidad de fortalecer las fuerzas compensatorias y los acuerdos institucionales que pueden moderar las formas de la influencia y las prácticas empresariales que tienen implicaciones sociales y desarrollistas perversas. Estas fuerzas moderadoras van desde los sindicatos y otras organizaciones laborales y de derechos humanos a organizaciones de agricultores, así como redes de activistas preocupados por el impacto de las CT. La coexistencia de diversas acciones de la sociedad civil –tanto cooperativas como confrontativas, asociadas con la recopilación y diseminación de la información, actividades de vigilancia, canalización de las querellas a través de mecanismos judiciales y no judiciales, defensa de políticas, negociación y protesta- es importante para promover políticas y prácticas empresariales que apoyen un trabajo decente, el desarrollo local y la política social transformadora. El hecho de que distintos tipos de empresas e industrias se relacionen de manera distinta con la política social y macroeconómica (como se ha visto en el debate anterior sobre las preferencias empresariales) sugiere que hay un espectro significativo para incluir a actores empresariales en coaliciones de apoyo del cambio transformador.

El papel de las organizaciones de la sociedad civil y su movilización apuntan a la importancia crucial de poner en marcha y ejecutar las leyes que salvaguardan la libertad de asociación y el derecho a la información. En particular, en contextos donde la capacidad de inspección del Estado es débil, los gobiernos y las agencias de asistencia pueden apoyar el trabajo de los sindicatos y ONG de derechos laborales o humanos implicadas en la evaluación de las

condiciones de trabajo y los derechos laborales. Las instituciones para el diálogo social deben tener cuidado ante situaciones donde la participación es inoculada al restringirla a unos pocos o donde la voz y las relaciones de poder quedan sesgadas por las élites empresariales. Los gobiernos también pueden desempeñar un papel en el fomento de asociaciones empresariales que representen efectivamente los intereses de empresas más pequeñas, a través del aprovisionamiento de incentivos, el desarrollo de capacidades administrativas y técnicas de las asociaciones empresariales, e institucionalizando el diálogo Estado-empresa.

Forjar pactos sociales entre empresas y gobierno

El análisis de las relaciones Estado-empresa bajo distintos regímenes políticos y vías de desarrollo sugiere que ciertos tipos de pactos o compromisos en que las élites empresariales apoyan o acomodan las estrategias de desarrollo gubernamental a cambio de beneficios particulares, han sido, históricamente, un aspecto importante de los modelos conducentes a la reducción de la pobreza. Los pactos o sociedades contemporáneas –sean el Global Compact de la ONU o el apoyo empresarial para la iniciativa Hambre Cero de Brasil- parecen girar en torno a una negociación donde se espera que las empresas apoyen la RSC a cambio de garantías por parte del gobierno y de los líderes para apoyar la liberalización del mercado.⁷⁶ Sin embargo, desde la perspectiva del desarrollo social, dichos pactos, que proporcionan incentivos generalmente más centrados en el mercado, parecen no tener la fuerza de los que hay en Asia Oriental donde las grandes empresas se comprometieron con ciertos aspectos del bienestar social corporativo a cambio de políticas industriales que proveen incentivos centrados en las corporaciones. Se puede encontrar otra variante en la Sudáfrica contemporánea, donde el cambio hacia la liberalización ha llevado a que las empresas no sólo se comprometan con la RSC, sino que incrementen su relativa participación en los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB, aunque algunos no han mostrado el mismo nivel de compromiso para elevar los niveles de inversión.

En un contexto donde los gobiernos de los países en desarrollo piden mayor espacio político,⁷⁷ debe haber más atención en asegurar que las políticas macroeconómicas y del mercado laboral se fijen menos en función de las prioridades de las finanzas internacionales y del capital transnacional, y estén más a tono con las necesidades y preferencias de una comunidad empresarial más amplia.

Promover normas y leyes internacionales que regulen las CT

En el contexto de la globalización, está claro que las normas y leyes internacionales deben desempeñar un papel clave en la regulación de las CT y de la movilidad de capital. Pero la tendencia del derecho internacional “duro” para fortalecer los derechos corporativos asociados con la IED, la liberalización comercial y la propiedad intelectual, y el derecho internacional “suave” y las normas voluntaria para promover la responsabilidad corporativa necesitan corregirse. El contexto de la crisis económica global es un momento oportuno para repensar este enfoque.

La tendencia dentro de Naciones Unidas a promover iniciativas voluntarias y la auto regulación corporativa a través del Global Compact de la ONU y otros foros se enfrentan ahora a la realidad de que los enfoques tradicionales de la RSC se ven severamente limitados en términos de asegurar la rendición corporativa de cuentas. La investigación en marcha

⁷⁶ Annan 1999.

⁷⁷ Asamblea General UN 2009.

dentro de Naciones Unidas en torno a las empresas y a los derechos humanos, y el interés específico en la diligencia y en fortalecer los procedimientos de queja –generalmente fortaleciendo las instituciones existentes- es potencialmente importante en este sentido.⁷⁸ También lo es la revisión en marcha de las pautas de la OCDE para las empresas multinacionales.⁷⁹ Como mínimo, la agenda internacional de la RSC debería abordar de manera más prioritaria ciertos aspectos como los derechos laborales, las relaciones industriales, los conflictos de interés, las presiones corporativas y otras formas de influencia política, el pago ejecutivo, la evasión fiscal, y los efectos sociales de la concentración empresarial. El debate en este capítulo sugiere que las propuestas relacionadas con una autoridad competente internacional y una entidad de la ONU para la rendición corporativa de cuentas implicadas en la evaluación, vigilancia y la reformulación también deben mantenerse en la agenda.⁸⁰

Traer a los Estados de vuelta a la ecuación del desarrollo

La regulación y la capacidad de inspección del Estado necesitan fortalecerse. Sin embargo, el análisis también apunta los diversos límites respecto a lo que se debería esperar de los gobiernos. La capacidad del Estado ha sido desmantelada en muchos países, y sectores clave de la tecnocracia y las élites políticas han sido cooptados por intereses empresariales particulares. Las corporaciones se están tornando actores significativos en la gobernabilidad global. Esto apunta al papel de las grandes empresas como actores políticos por sí mismos, no sólo entidades que pueden ser reguladas con facilidad por la política pública.⁸¹ Sin embargo, como actores políticos, también pueden ser desafiadas políticamente y deberán responder a través del compromiso o neutralizando la oposición.

Construir unas relaciones Estado-empresa que conduzcan a un desarrollo incluyente y a la reducción de la pobreza requiere transformaciones en las coaliciones y en la acción colectiva. Los procesos y las ideologías asociadas con la globalización y la liberalización claramente alteran la naturaleza de las soluciones y la política de lo posible. Las relaciones Estado-empresa-sociedad del pasado simplemente no se pueden reconstruir. Pero, como se explicaba anteriormente, es posible vislumbrar ciertas formas de empresas colectivas y de acción de la sociedad civil que podrían jugar potencialmente un papel importante a este respecto. Debe prestarse una atención especial a los tipos de demandas, propuestas, redes y coaliciones asociadas con el movimiento creciente de la rendición corporativa de cuentas, así como la necesidad de ir más allá del enfoque de la empresa o el Estado-nación, a acciones y acuerdos institucionales que operen y se conecten en fases múltiples.

Esto sugiere que el Estado debe desempeñar un papel más central en la ecuación del desarrollo. Como se explica en el capítulo 10, esto requiere no sólo aceptar el principio del espacio político, sino fortalecer las capacidades del Estado relacionadas con la movilización de los recursos y la aplicación de la ley. También requiere afrontar el tema del Estado limitado. Si los Estados están limitados, no debería ser por parte de las élites corporativas sino, como se sugiere en el capítulo 11, por una ciudadanía habilitada a través de instituciones de democracia y acción colectiva.

⁷⁸ Asamblea General UN/Consejo de los Derechos Humanos 2007, 2009.

⁷⁹ OCDE Watch 2010.

⁸⁰ UNRISD 2004b.

⁸¹ Crouch 2010.