

---

# La encrucijada del sindicalismo latinoamericano

---

MARÍA VICTORIA MURILLO \*

El siglo xx encuentra a los trabajadores latinoamericanos organizándose en un ambiente hostil, en los países tempranamente industrializados, y con sindicatos casi ausentes o incipientes en el resto de los países. A fines del mismo siglo, los sindicatos se encuentran con mayor libertad para organizarse en las nuevas democracias, pero enfrentados a los desafíos creados por la mayor movilidad del capital, la liberalización económica y la reducción del aparato estatal. En el momento de la liberalización económica y la transformación institucional, las lealtades partidarias entre los sindicatos y los partidos políticos de base obrera moldean la interacción entre las organizaciones laborales y el gobierno. A su vez, la competencia por el liderazgo dentro del movimiento sindical y la fragmentación de los sindicatos explican la conducta obrera y su efectividad en el diseño de políticas durante los procesos de liberalización económica.

En paralelo con los desafíos creados por las reformas de mercado, los procesos de democratización reducen la influencia de la movilización laboral al

---

\* La autora es profesora de Ciencia Política en la Universidad de Yale. Correo electrónico: victoria.murillo@yale.edu.

Agradezco los comentarios realizados por Steven Levitsky, Héctor Palomino, Francisco Zapata y dos jurados anónimos a las versiones previas de este trabajo. Las discusiones del seminario "Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?" (ides, Buenos Aires, 4 y 5 de octubre de 2000), y de la conferencia "Democratic Governance in Latin America" (Inter-American Dialogue, Washington, DC, 29 y 30 de septiembre de 2000), también contribuyeron a la realización de este trabajo.

El artículo se recibió en noviembre de 2000 y fue aceptado para su publicación en diciembre del mismo año.

finalizar la transición, ya que las elecciones se vuelven el principal medio de expresión de las preferencias ciudadanas. En el contexto de esta transición dual, los sindicatos, al tratar de lograr mejores salarios y empleo más seguro para sus miembros, se ven enfrentados a la necesidad de innovar sus estrategias para manejar nuevos temas, como la volatilidad económica y la productividad. La innovación estratégica, sin embargo, se desarrolla lentamente y muchos sindicatos simplemente resisten el cambio. La innovación adopta una de tres formas: nuevas alianzas, autonomía organizacional y participación industrial. En el primer caso, los sindicatos rompen sus lazos con los viejos aliados y buscan otros nuevos, como partidos políticos y otros sectores populares. En el segundo caso, los sindicatos se concentran en la supervivencia de la organización a través de la adquisición de nuevos recursos creados por la apertura económica. En la última opción, los sindicatos asumen un papel más activo en la implementación de nuevas tecnologías que aumenten la productividad laboral en una economía competitiva. Este artículo analiza los desafíos que debe enfrentar el sindicalismo en América Latina en el nuevo siglo, con especial atención en la experiencia de América del Sur y México. Comienza por explicar el desarrollo de las estrategias políticas del sindicalismo en economías cerradas con Estados altamente intervencionistas. Después analiza las falencias de estas estrategias en economías abiertas en las que el sector público se reduce aunque argumentando que, en el momento de la liberalización económica y la transformación institucional, la influencia política de los sindicatos puede aún ser útil para afectar la agenda de las reformas de mercado, su diseño y su implementación. Finalmente, sugiere que, en un contexto en el que las estrategias políticas se vuelven menos efectivas, el ritmo de la innovación podría acelerarse a través de reformas institucionales o de competencia por el liderazgo.

El artículo está dividido en cinco secciones y una conclusión. La primera sección describe brevemente el desarrollo de estrategias políticas en el sindicalismo latinoamericano. La segunda introduce los desafíos creados por la liberalización económica que enfrentaron los trabajadores de América Latina. La tercera relaciona las reacciones sindicales, al momento de las transiciones económicas, con las lealtades partidarias junto a los distintos patrones de compe-

tencia por el liderazgo y la competencia entre los sindicatos por ganar miembros. La cuarta sección analiza el efecto de la democratización en el sindicalismo y su habilidad para continuar usando las estrategias políticas. La quinta discute algunas estrategias obreras alternativas para hacer frente al nuevo contexto político y económico basado en las experiencias recientes. Por último, se presentan algunas conclusiones preliminares.

#### DEL MERCADO DE TRABAJO AL MERCADO POLÍTICO

La organización obrera en asociaciones mutualistas y luego en sindicatos comenzó a principios del siglo xx. La inversión extranjera en actividades extractivas y la asociación de los empleadores provocaron la organización de los trabajadores. En los países tempranamente industrializados, los trabajadores y los artesanos comenzaron a organizarse en los centros urbanos. Las olas inmigratorias que contribuyeron a la oferta de trabajo también aportaron nuevas ideologías, como el anarquismo y el socialismo, que fomentaron la organización obrera. En su mayor parte, los gobiernos y los empleadores se resistieron y reprimieron la organización obrera por miedo a sus efectos en el mercado de trabajo, y porque representaban una amenaza a la propiedad privada y al orden político oligárquico de principios de siglo. Además, en muchos países las políticas públicas que aumentaban la oferta laboral reforzaban el poder de los empleadores. En ese momento, los trabajadores se esforzaban por formar sindicatos y negociar colectivamente en el mercado de trabajo en lugar de acudir a estrategias políticas. Si bien, en este contexto, las opciones de los trabajadores se limitaban mayormente a la acción industrial, su poder de negociación era débil debido a la represión y a un Estado que se ponía del lado de los empleadores.

Durante la primera mitad del siglo xx, la liberalización política abrió nuevas opciones para los trabajadores. La expansión del sufragio los convirtió en electorado para los partidos políticos, mientras que la preocupación por la "cuestión social" llevó aun a gobiernos sin base obrera a la institucionalización de las relaciones industriales. En algunos casos, la volatilidad política hacía de los

trabajadores organizados un aliado importante para las élites políticas que aspiraban al poder. Las alianzas entre sindicatos y dirigentes políticos que buscaban bases electorales, ofrecieron a aquéllos la posibilidad de influir en las decisiones de gobierno. Si los aliados partidarios de los obreros llegaban al poder, el valor de las estrategias políticas de los trabajadores se incrementaba.

En México, la Casa del Obrero Mundial organizó Batallones Rojos durante la Revolución Mexicana. A cambio de ese apoyo militar, la Constitución de 1917 incluyó derechos laborales. En 1919, la CROM (Confederación Regional de Obreros Mexicanos), que había elegido una estrategia política para compensar su debilidad industrial, organizó el PLM (Partido Laborista Mexicano) para apoyar las candidaturas de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. A cambio de ello, Calles designó al dirigente máximo de la CROM, Luis Morones, como ministro de Industria, Comercio y Trabajo. Morones fue explícito en su uso de estrategias políticas como alternativa a la acción industrial bajo el nombre de "acción múltiple".<sup>1</sup> Esta estrategia fue seguida por varios líderes sindicales que lo sucedieron luego del establecimiento de la CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) durante la administración proobrera del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940).<sup>2</sup>

Una década más tarde, en Argentina, el coronel Juan Perón usaba su posición como secretario de Trabajo para construir una base de apoyo político en una alianza con los líderes obreros que estaban cansados de tratar con gobiernos hostiles.<sup>3</sup> Muchos líderes obreros argentinos abandonaron sus identidades políticas, desde el sindicalismo hasta el socialismo, para adoptar una estrategia que, como en México, se llamó "acción múltiple" e incluía la compensación

<sup>1</sup> Middlebrook (1995), Bensusán (1992) y Clark (1934) analizan la estrategia política de Morones de compensar la debilidad industrial con influencia política. También describen la expansión de la sindicalización y la influencia de la CROM en el movimiento obrero gracias al cargo de Morones como ministro de Industria, Comercio y Trabajo.

<sup>2</sup> El sindicalismo proporcionó a Cárdenas una base política de apoyo en su rivalidad con Calles. Cárdenas, a cambio, le dio poder político a los líderes obreros, expandió los derechos laborales, estableció el pago obligatorio de salarios para el séptimo día de la semana y creó comisiones para asegurar que las empresas pagaran los aumentos salariales, so pena de expropiación (Collier y Collier, 1991, p. 241; Aziz Nassif, 1989, pp. 47-89).

<sup>3</sup> Germani (1973), Di Tella (1981), Murmis y Portantiero (1971), Torre (1990), Matsushita (1983) y Tamarin (1985) ofrecieron diferentes perspectivas sobre la alianza entre los sindicatos y Perón.

de la debilidad industrial con influencia política y la prestación de servicios sociales para los trabajadores a través del Estado y de sus sindicatos.<sup>4</sup>

Pese al predominio de las estrategias políticas obreras, hubo una variación en su efectividad, relacionada con el poder alcanzado por los aliados políticos del sindicalismo y con la fortaleza de las organizaciones laborales al definir alianzas con los partidos políticos (Collier y Collier, 1979). Las estrategias políticas no garantizaban el éxito, y la relación de los sindicatos con el partido en el gobierno tenía un fuerte impacto en la efectividad de su acción política. Cuando la identidad partidaria de los sindicatos coincidía con el gobierno, se propiciaba la sindicalización e incluso muchas veces se volvía obligatoria, como ocurría en la administración pública en Argentina y México. Por otro lado, si los sindicatos estaban asociados con partidos de oposición, el Estado restringía la sindicalización o la limitaba al nivel de las empresas, como sucedió en Chile y en Perú. Aun en esos casos, sin embargo, la promesa del poder y la posibilidad de influir en la intervención estatal volvió atractivas las estrategias políticas. De este modo, los sindicatos siguieron estrategias políticas aun cuando sus aliados no estuvieran en el poder. Durante los años veinte y treinta, los sindicatos se afiliaron al APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) y al Partido Socialista en Perú, al Partido Comunista y al Socialista en Chile, y al Partido Comunista en Brasil. Las estrategias políticas sufrían más represión cuando los aliados estaban en la oposición. En Perú, la CGTP (Confederación General de Trabajadores Peruanos) fue disuelta por el presidente Luis Sánchez Cerro luego de una fallida insurrección aprista en 1932. Sin embargo, los líderes apristas aumentaron su influencia a costa de los comunistas durante la administración de José Luis Bustamante (1945-1948). En Brasil, el presidente Getulio Vargas también reprimió a los líderes obreros comunistas después de una serie de intentos fallidos de insurrección en 1935. Sin embargo, él pasaría luego a controlar los sindicatos, cooptar a los líderes obreros y promulgar un código favorable a los trabajadores urbanos en 1943. En Chile, los partidos laboristas lograron ingresar

<sup>4</sup> Entrevista de la autora con el líder sindical Juan Carlos Taccone (Buenos Aires, 1995). La estrategia sirvió a los trabajadores cuyo ingreso real, beneficios sociales y derechos de trabajo aumentaron durante la dirección de Perón; también sirvió a los líderes obreros que ganaron influencia política en posiciones en el Ejecutivo y el Legislativo (McGuire, 1997).

al Congreso primero y al gobierno después como parte del Frente Popular Chileno en los años treinta. Sin embargo, los comunistas que fueron perseguidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los cincuenta no pudieron proporcionar acceso legislativo a sus aliados sindicales (Roxborough, 1998).

Durante la Gran Depresión, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a aplicar medidas de proteccionismo comercial y políticas de tipo de cambio apreciado; así construyeron las condiciones que facilitarían la industrialización doméstica aún antes de que la industrialización por sustitución de importaciones y la intervención estatal fueran políticas públicas (Díaz-Alejandro, 1984). En un contexto caracterizado por economías cerradas e intervención estatal, el uso de estrategias políticas por parte del sindicalismo se volvió más efectivo. El proteccionismo redujo la presión en los costos laborales, mientras que la expansión estatal facilitaba la sindicalización porque los dirigentes públicos con pocas restricciones presupuestarias estaban más preocupados por la paz social que por la productividad. A esto se sumaba el hecho de que muchas de las compañías estatales creadas para acelerar la industrialización empleaban numerosos trabajadores que eran relativamente calificados, lo cual facilitaba la sindicalización. Al mismo tiempo, la gran proporción de empresas medianas y pequeñas en la economía aumentó el valor marginal de las estrategias políticas y de la intervención estatal en mercados laborales donde los sindicatos eran débiles. Finalmente, la profusión de ideologías que prometían el cambio social contribuyó aun más a las preferencias obreras por las estrategias políticas.<sup>5</sup>

El proceso de sindicalización aumentó la preocupación gubernamental por los conflictos laborales e hizo más obvio el valor electoral de los trabajadores organizados, lo que llevó a los gobiernos latinoamericanos a regular los mercados de trabajo aun en ausencia de alianzas explícitas con el sindicalismo. La relación entre sindicatos y partidos y la fortaleza de las organizaciones laborales definieron la cantidad de incentivos y controles impuestos a la organización obrera en los códigos de trabajo (Collier y Collier, 1979).<sup>6</sup> Simultáneamente,

<sup>5</sup> Jellín (1979) ofrece un buen resumen de las ideologías que atraen a los trabajadores en Latinoamérica.

<sup>6</sup> Zapata (1986) y Collier y Collier (1991) analizan la institucionalización de las relaciones industriales.

las regulaciones del mercado laboral reforzaban el valor de las estrategias políticas porque proveían los beneficios que no se habían logrado mediante la negociación colectiva. De ese modo, los sindicatos descubrieron que la preocupación de los políticos por la paz laboral y por el apoyo electoral hacía que las regulaciones y la intervención estatal fueran más efectivas que el trato directo con los empleadores privados. Esta situación contribuyó a politizar aún más los movimientos obreros que buscaban obtener a través de regulaciones lo que no podían alcanzar con la negociación colectiva. Como lo describen Sigal y Torre (1979, p. 142):

Excepto en algunos casos particulares de sindicatos cuya ubicación productiva los hacía estratégicos, el sindicalismo industrial fue, en general, demasiado débil para seguir una estrategia económica centrada a nivel de las empresas. A causa de esta debilidad y del alcance de la intervención, las cuestiones de relaciones laborales, como las horas de trabajo, vacaciones, movilidad de empleo y salario mínimo, fueron sujetas a regulación antes que a una negociación colectiva entre los sindicatos y los empleadores.

La ola de autoritarismos que se expandió en la región durante la segunda mitad del siglo XX podría haber debilitado las identidades políticas del sindicalismo, ya que ése fue un objetivo explícito de muchos de esos regímenes. Sin embargo, la represión militar no debilitó la politización del sindicalismo, sino que lo llevó a expandir el uso de tácticas, como la huelga y la toma de lugares de trabajo, del terreno de las relaciones industriales al de la estrategia política. La represión de los regímenes militares hizo del proceso de democratización una condición necesaria para la negociación colectiva. Por esto, en muchos casos, los sindicatos desempeñaron un papel importante en la resistencia a los regímenes militares: sirvieron para canalizar la actividad de los partidos políticos prohibidos y para movilizar a los trabajadores durante los periodos iniciales de libe-

---

Collier y Collier califican al proceso como incorporación obrera por parte del Estado. Dependiendo de la fuerza de la organización obrera y de la necesidad de electorado de los políticos, la incorporación conlleva diferentes términos de intercambio y diferentes niveles de subsidios y controles al trabajo (Collier y Collier, 1979).

ralización política.<sup>7</sup> Aunque esta movilización no fuera exitosa, permitió a los líderes democráticos moderados ofrecer una alternativa radical que impulsara a los personeros del régimen a negociar con ellos el proceso de liberalización.<sup>8</sup>

Hubo tempranas instancias de movilización sindical antiautoritaria. El sindicalismo en Venezuela se movilizó contra la dictadura de Marcos Pérez Jiménez y en apoyo a la liberalización política que llevó al pacto de Punto Fijo y a la inauguración de la democracia en 1958. Veinte años más tarde, el “nuevo sindicalismo” (*novo sindicalismo*) confrontó al gobierno militar brasileño y se convirtió en una fuerza importante para la democratización a través de la formación del PT (Partido de los Trabajadores). En Chile, Uruguay y Argentina, el sindicalismo también apeló a paros generales para protestar contra los gobernantes militares al comenzar la crisis de la deuda en 1982.<sup>9</sup>

En resumen, en un ambiente caracterizado por la alta volatilidad política, el proteccionismo y la intervención estatal, los sindicatos latinoamericanos se politizaron concentrando su accionar en el Estado. Por su parte, los gobernantes percibieron a los sindicatos como uno de los pocos grupos organizados en sociedades civiles débiles, y sus reacciones variaron desde la cooptación de lo que veían como electorado político potencial hasta la represión de lo que se percibía como un desafío al orden establecido. En cualquier caso, las reacciones estatales confirmaron la importancia de las estrategias políticas para los sindicatos que no podían ignorar la política aunque lo único que ellos quisieran fuese la negociación colectiva en la arena industrial. Por lo tanto, su politización no fue sólo provocada por ideologías de izquierda o cooptación partidaria: también fue la respuesta a un contexto que hacía a las estrategias políticas más útiles que la acción industrial. Sin embargo, a fines del siglo XX, la liberalización económica y la creciente movilidad de capital redujeron la efectividad de las estrategias políticas para el sindicalismo latinoamericano.

<sup>7</sup> Valenzuela (1989) nos proporciona un esclarecedor análisis de los sindicatos y las transiciones democráticas.

<sup>8</sup> Agradezco a Francisco Zapata por hacerme notar este efecto en el esquema de la transición democrática.

<sup>9</sup> Drake (1996) y Barrera y Fallabella (1990) analizan el trabajo bajo regímenes militares en el Cono Sur, mientras Keek (1989) y Frías (1989) describieron la presión ejercida por el sindicalismo para la liberalización política en Brasil y Chile respectivamente.



## LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y ACHICAMIENTO DEL ESTADO

La crisis de la deuda y la recesión de los años ochenta desencadenaron en la región un proceso de liberalización económica que amenazó tanto la efectividad de las estrategias políticas del sindicalismo como su poder de negociación industrial. Tratando de hacer frente a la crisis, la mayor parte de los países latinoamericanos comenzaron a abrir sus economías y a reducir sus aparatos estatales a través de la privatización, la desregulación y la descentralización de los servicios sociales.<sup>10</sup>

A su vez, la creciente movilidad de capital aumentó la inseguridad de los trabajadores, aun en países donde el capital era escaso, al incrementar la volatilidad financiera y la competencia por atraer inversiones ofreciendo menores costos laborales.<sup>11</sup> Estos procesos amenazaron la efectividad de la presión de los sindicatos sobre el Estado nacional cuando sus afiliados sufrían los costos de la transición hacia economías más abiertas y competitivas.

La liberalización económica y la reforma del Estado afectaron, en particular, a los trabajadores del sector formal, que es el más "sindicalizable". La apertura comercial agudizó las diferencias entre los trabajadores de sectores comerciables y no comerciables, por un lado, y entre los de empresas más competitivas y menos competitivas, por el otro. Esta heterogeneidad erosionó la solidaridad horizontal y dificultó la organización de los trabajadores. La competencia comercial y la privatización también provocaron reestructuración laboral y despidos en sectores que habían estado entre los más sindicalizados, como las empresas públicas y los sectores industriales protegidos. Este proceso redujo la influencia relativa de los sindicatos. Más allá de las diferencias entre los países, el desempleo provocado por la recesión de los años ochenta erosionó el poder

<sup>10</sup> La liberalización económica no fue inmediata y siguió a una reacción inicial proteccionista y a varios intentos heterodoxos fallidos de lograr estabilización macroeconómica. Para finales de los ochenta y noventa, el déficit fiscal y la inestabilidad macroeconómica expandieron las reformas de mercado en la región (Edwards, 1995; Torre, 1998).

<sup>11</sup> Según Rodrik (1997), la movilidad de capital aumenta la elasticidad de la demanda laboral, volviendo más inseguras las posiciones de los obreros en el mercado de trabajo. Rodrik (1999) agrega que la movilidad de capital y la sensibilidad a la productividad doméstica potencian las fluctuaciones de los ingresos de los trabajadores, en especial en los países con tipo de cambio fijo.

CUADRO 1. DESEMPLEO ABIERTO (PROMEDIOS ANUALES, OIT, 1999)\*

	1985	1990	1995	1997	1998
Argentina	6.1	7.5	17.5	14.9	13
Bolivia	5.7	7.2	3.6	4.4	—
Brasil	5.3	4.3	4.6	5.7	7.7
Chile	17	7.4	6.6	5.3	6.2
Colombia	13.8	10.5	8.8	12.4	15.1
Costa Rica	7.2	5.4	5.7	5.9	5.4
Ecuador	10.4	6.1	6.9	9.3	8.1
El Salvador	—	10	7	7.5	7.6
Honduras	11.7	6.9	6.6	5.2	5.8
México	4.4	2.8	6.2	3.7	3.2
Panamá	15.7	20	16.4	15.4	15.5
Paraguay	5.1	6.6	5.5	6.4	13.9
Perú	10.1	8.3	7.9	8.4	8.2
Uruguay	13.1	9.2	10.8	11.6	10.1
Venezuela	14.3	11	10.3	11.4	11.3

\*Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1999, "OIT Informa. Panorama laboral" (on line in <http://www.ilolim.org.pe/spanish/260ameri/publi/panorama/1999/graficos/anext>).

de negociación sindical y continuó teniendo este efecto en los noventa en Argentina, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela (cuadro 1). De hecho, sólo Chile experimentó una dramática reducción del desempleo al fin de la recesión de los ochenta para volver a sufrir sus efectos en la actualidad. El efecto del desempleo es dual porque erosiona la membresía de los sindicatos mientras que aumenta la competencia entre empleados y desempleados. Esta situación limita la capacidad negociadora de los trabajadores formales sindicalizados en un contexto caracterizado por la ausencia o la insuficiencia de los esquemas de seguro de desempleo.

Más importante, tal vez, fue que las reformas aumentaron la incertidumbre de los trabajadores acerca de su futuro en el mercado de trabajo, en particular en los sectores públicos y los anteriormente protegidos, que eran los más sin-

CUADRO 2. CAMBIOS EN EL EMPLEO URBANO (OIT, 1999)\*

	Sector informal		Sector público		Otro empleo formal urbano	
	(% empleo urbano)					
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
América Latina	44.4	47.9	15.8	13	40.1	39.1
Argentina	52	49.3	19.3	12.7	28.7	38
Brasil	40.6	46.7	11	9.3	48.4	44
Chile	37.9	37.5	7	7.2	55.1	55.3
Colombia	45.7	49	9.6	8.2	44.7	42.8
Costa Rica	41.2	45.4	22	17	36.8	37.6
Ecuador	55.6	58.6	18.7	14.8	25.7	26.6
Honduras	57.6	57.9	14.9	10.3	27.5	31.8
México	47.5	49.6	25	21.7	27.5	28.7
Panamá	36	38.5	32	21.8	32	39.7
Perú	52.7	53.7	11.6	7.2	35.7	39.1
Uruguay	39.1	41.2	20.1	16.8	40.8	42
Venezuela	38.6	43	22.3	19	39.1	38

\* *Ibid.*

dicalizados. El empleo del sector público y formal, donde la sindicalización era más alta, fue el que más declinó durante el periodo de reformas de mercado. Durante los noventa, el sector informal creció más de 3% en el medio urbano.<sup>12</sup> Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México y Perú, sin embargo, poseen sectores informales más amplios que el promedio. A su vez, el sector público se redujo en casi 3% en la región (cuadro 2). El achicamiento del sector público fue más dramático en Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá, mientras que Chile ya contaba con un Estado pequeño porque su reduc-

<sup>12</sup> Rodrik (1999) muestra un crecimiento en la proporción de los trabajadores latinoamericanos no protegidos por contratos formales escritos o incluidos en programas de beneficios sociales, lo que, según argumenta, muestra la creciente inseguridad provocada por la liberalización económica en la región. En la misma línea, Marshall (2000) plantea que el aumento del desempleo y del sector informal acrecienta la inseguridad de los trabajadores en el sector formal y hace al mercado de trabajo más flexible aun sin reformas legales.

CUADRO 3. SINDICALIZACIÓN COMO PORCENTAJE DE LOS TRABAJADORES FORMALES\*

	Año	Sindicalización (%)
Argentina	1995	65.5
Bolivia	1994	59.7
Brasil	1991	66
Chile	1993	33
Colombia	1995	17
Costa Rica	1995	27.3
Ecuador	1995	22.4
El Salvador	1995	10.7
Guatemala	1994	7.7
Honduras	1994	20.8
México	1991	72.9
Nicaragua	1995	48.2
Panamá	1991	29
Paraguay	1995	50.1
Perú	1991	13.3
Uruguay	1993	20.2
Venezuela	1995	36.6
USA	1995	14.2

\* Organización Internacional del Trabajo, *World Labour Report*, Ginebra, OIT, 1998, p. 237.

ción había ocurrido antes de 1990. Estas variaciones son importantes para entender que, a pesar de los rasgos comunes, la región presenta diferentes experiencias.

La variación en las experiencias sindicales de la región se puede percibir también por la diversidad en la sindicalización de los asalariados del sector formal (cuadro 3). Aun cuando los datos de densidad sindical pueden ser engañosos ya que, en general, la fuente son los mismos sindicatos y los ministerios de trabajo sólo computan la afiliación al registrar al sindicato, el cuadro 3 confirma la variación entre los países. Los amplios sectores informales presentados

en el cuadro anterior muestran aún más las implicaciones de estos datos tomados del grupo más "sindicalizable" de trabajadores en la economía. A su vez, los arreglos legales y contractuales, como las cláusulas de exclusión mexicanas que fuerzan la afiliación de todos los trabajadores en una compañía sindicalizada para mantener sus empleos, pueden "viciar" estos datos. En cualquier caso, a pesar de los desafíos comunes enfrentados por los obreros latinoamericanos, es importante notar la diversidad en términos del impacto de las reformas de mercado sobre trabajadores de distintos países y diversos sectores económicos dentro de la región.<sup>13</sup>

En resumen, las reformas de mercado crearon nuevos desafíos para los trabajadores latinoamericanos. En economías abiertas, los costos laborales se tornan cruciales porque no pueden transferirse a los consumidores haciendo clave la productividad local para la competencia internacional. Los sindicatos latinoamericanos (y los empleadores) tenían relativamente poca experiencia en temas de productividad y capacitación para hacer a los trabajadores más competitivos y mantener estable el empleo en una economía abierta. La reducción del Estado aumenta el número de empleadores privados en relación con el de gerentes públicos o el de burócratas con los que antes negociaban los sindicatos. Las restricciones presupuestarias más duras y los costos de producción se vuelven más importantes que el descontento social y el apoyo electoral de los trabajadores organizados, incluso para los políticos. Por ello, después de la transición económica, la influencia política sindical disminuye en su capacidad de afectar al mercado de trabajo. Los sindicatos tuvieron que aprender a confrontar este desafío en el mismo momento en que sus afiliados estaban sufriendo los costos de la transición económica.

Sin embargo, dado que una economía abierta es diferente de una que se está abriendo, al momento de la reforma institucional que implicó la liberalización económica y la reforma del Estado, las estrategias políticas y el acceso al gobierno pueden todavía ser efectivos. Como los gobiernos quieren implementar los cambios de forma rápida y sin contratiempos a fin de atraer inversores,

<sup>13</sup> Analizo la importancia de la variación entre países y entre sectores en la interacción sindicatos-gobiernos frente a las reformas de mercado en Murillo (2001).

el sindicalismo tuvo, en algunas ocasiones, cierta influencia en los procesos de reforma institucional que le permitieron obtener compensaciones o incluso intentar aminorar el ritmo de las reformas. Así, durante la coyuntura crítica de la implementación de políticas, el sindicalismo puede todavía utilizar su influencia política aunque sería menos efectiva en una economía de mercado abierta. Por ello, las lealtades partidarias entre los sindicatos y los gobiernos que implementaban las reformas de mercado brindaron cierta influencia política al sindicalismo para obtener compensaciones aun cuando la liberalización económica y la desregulación redujeron el peso de la política en las actividades económicas y las relaciones industriales.

#### LEALTADES PARTIDARIAS Y COMPETENCIA SINDICAL

Las reacciones obreras al momento de la liberalización económica fueron diversas, pero en general estuvieron relacionadas con los legados de las estrategias políticas anteriores. Las lealtades partidarias y la confianza construida sobre interacciones previas moldearon las reacciones del sindicalismo hacia las reformas de mercado. Cuando los aliados partidarios estaban en el gobierno, las organizaciones sindicales cooperaron con las reformas de mercado, como en el caso de México bajo el PRI durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), de Argentina bajo la presidencia peronista de Carlos Menem (1989-1999), y de Chile durante las administraciones de los presidentes de la Concertación Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000). Por el contrario, cuando los aliados partidarios estaban en la oposición, los trabajadores rechazaban las reformas de mercado. La CUT brasileña, asociada con el partido de oposición PT boicoteó los intentos de estabilización del presidente José Sarney (1985-1990) e intentó sabotear los esfuerzos de privatización de los presidentes Fernando Collor (1990-1993) y Fernando H. Cardozo (1995-1999). La Confederación de Obreros Bolivianos (COB), que estaba controlada por grupos de izquierda, resistió las reformas de mercado bajo la presidencia de Víctor Paz Estensoro (1985-1989) y Gonzalo Sánchez de Losada (1993-1997) siguiendo una larga historia de hostilidad con el MNR (Movimiento Nacional Revolucionario).

En Uruguay, la PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Confederación Nacional de Trabajadores) —heredera de la CNT que fue disuelta tras el golpe militar de 1973 por su asociación con el Frente Amplio (FA)— también resistió los esfuerzos de ajuste del presidente del Partido Colorado, José María Sanguinetti (1985-1990) y los intentos de reforma de mercado del presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995) del Partido Blanco.

Es interesante notar que, a pesar de que los trabajadores organizados se enfrentaron a desafíos similares como resultado de las reformas de mercado, las lealtades partidarias o la hostilidad hacia el partido del gobierno estaban fuertemente asociadas con la reacción frente a esas reformas. La confianza en los aliados obreros o la desconfianza de los adversarios de larga data moldearon las percepciones obreras sobre los beneficios creados por las reformas de mercado y su disposición para negociar con el gobierno. Las lealtades partidarias, entonces, tienen un efecto en la interacción entre los sindicatos y los gobiernos que implementan las reformas de mercado. Cuando los partidos de base obrera implementan las reformas de mercado, los sindicatos aliados se predisponen a colaborar, a pesar de la incertidumbre de sus afiliados sobre los costos de la transición, debido a su lealtad con aliados de larga data. Esta lealtad se basaba en previas interacciones cuando la influencia política compensaba efectivamente la debilidad industrial beneficiando a los trabajadores formales. A su vez, las lealtades partidarias representan canales de comunicación para informar a los líderes obreros sobre los obstáculos enfrentados por los políticos en el poder.<sup>14</sup> Los partidos de base obrera, entonces, tienen una ventaja para implementar reformas de mercado porque es menos probable que encuentren una fuerte oposición de los trabajadores. Sin embargo, como los partidos de base obrera quieren mantener esta ventaja, tratan de evitar las reformas que podrían causar el reemplazo de sus aliados obreros en los liderazgos de los sindicatos. Por esta razón, es menos probable que estos partidos reformen las

<sup>14</sup> Por ejemplo, en entrevistas con Margheritis (1997, p. 137), los líderes sindicales Julio Guillán (sindicato de trabajadores de telecomunicaciones) y Antonio Cassia (sindicato de obreros del sector petrolero) recordaron una reunión con el presidente Carlos Menem en 1989. En esta reunión, él les explicó que al Banco Central se le habían agotado las reservas, que el país estaba en bancarrota y que no había reformas estructurales alternativas para salvar a la democracia.

instituciones que regulan la negociación colectiva y la organización obrera (Murillo, 2000a).

En México, durante las administraciones de los presidentes Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), y en Argentina, cuando era presidente Carlos Menem (1989-1999), hubo discusiones y propuestas para reformar las regulaciones de la organización obrera y de la negociación colectiva. En México, un solo código laboral regulaba las leyes de trabajo individual y colectivo así como también la organización obrera. Tanto la administración de Salinas como la de Zedillo dejaron intacto el código. En Argentina, distintas leyes regulaban los contratos individuales de trabajo, la negociación colectiva y la organización obrera. Esta separación permitió al gobierno modificar la ley de trabajo individual en lo referido a los contratos temporales sin tocar las leyes de negociación colectiva y organización obrera hasta 1998. En ese año, Menem llevó a cabo una reforma que fortaleció el poder de los sindicatos nacionales en la negociación colectiva centralizada en vez de descentralizarla, como demandaban las empresas y las instituciones financieras internacionales.<sup>15</sup> A pesar del fervor de esta administración por implementar reformas de mercado y de que los partidos políticos de oposición y los empresarios privados también demandaban cambios en aquellas regulaciones, no hubo reforma del derecho colectivo laboral ni de las regulaciones de la organización obrera. En estos casos, las administraciones de base obrera usaron sus contactos con los sindicatos para facilitar la liberalización económica y la reducción del Estado. Por lo tanto, no querían enfrentarse al riesgo de romper sus lazos con los aliados sindicales que habían apoyado el proceso de reforma de mercado. Esa ruptura podría tener un impacto simbólico en la percepción del electorado de estos partidos como representantes de los trabajadores y de los sectores populares.

En Chile, el mandatario militar Augusto Pinochet había promovido la libe-

<sup>15</sup> Luego de que los peronistas perdieran el poder, el presidente radical Fernando de la Rúa llevó a cabo una reforma laboral que facilitó la descentralización de la negociación colectiva en el 2000. A principios del 2001, De la Rúa creó una comisión para estudiar las modificaciones necesarias a la ley de asociaciones sindicales siguiendo las demandas de la OIT respecto a mayor libertad sindical. Estas reformas facilitarían la competencia sindical. El sindicalismo peronista se opuso a esta propuesta, que fue apoyada por el sindicalismo no peronista.



ralización económica y el retiro del Estado de las actividades económicas luego de la destitución del presidente socialista Salvador Allende en el golpe de Estado de 1973. Pinochet prohibió un gran número de sindicatos y suspendió la negociación colectiva y el derecho a huelga. En 1979, bajo presión internacional, reformó el código de trabajo para permitir la organización obrera sólo a nivel de las compañías así como también la negociación colectiva sin los sindicatos. Aunque la ley autorizaba la sindicalización, introducía importantes limitaciones a las actividades y al alcance de los sindicatos. Por ejemplo, la ley de 1979 imponía restricciones a la organización del sector público y de los trabajadores temporales, y prohibía las confederaciones y cualquier forma de negociación colectiva más allá del nivel de las empresas. Después de la transición democrática, la alianza de centro izquierda Concertación, que controlaba la CUT chilena, reformó las regulaciones laborales en 1994. Esta reforma facilitó la negociación colectiva y la organización obrera para premiar a los aliados obreros que restringieron su militancia y apoyaron la continuación de la liberalización económica y la privatización. La ley de 1994 autorizó los sindicatos en el sector público y entre los trabajadores temporales, y permitió las confederaciones nacionales. También dio protección a los líderes sindicales frente al despido, facilitó el financiamiento de los sindicatos y abolió tanto la prohibición de la negociación a niveles distintos del de las empresas como el derecho de los empleadores a reemplazar a los trabajadores en huelga de manera permanente (Cortázar, 1997).<sup>16</sup>

En contraste, los gobiernos sin apoyo obrero enfrentaron más resistencia a las reformas de mercado por parte de los sindicatos que carecían de confianza en el gobierno. En Brasil, la oposición de los sindicatos limitó los esfuerzos de estabilización del presidente Sarney y boicoteó las reformas de mercado bajo sus sucesores. La desconfianza mutua de los sindicatos y las administraciones no obreras provocó muchas veces el uso de la represión para implementar las

<sup>16</sup> Weyland (1999) subraya el apoyo de la cut a la administración de Aylwin y describe sus políticas sociales y laborales para recompensar ese apoyo. La administración del presidente Lagos ha puesto la reforma laboral nuevamente en discusión. Hacia fines del 2000, la presión sindical sobre los legisladores socialistas introdujo modificaciones prosindicales al proyecto acordado entre el gobierno y los distintos sectores sociales que permanece aún en trámite parlamentario.

reformas de mercado. En Bolivia, el presidente Paz Estensoro recurrió al estado de sitio para imponer el ajuste estructural sobre la belicosa COB. En Perú, el presidente Alberto Fujimori (1990-2000) llevó a cabo reformas de mercado contra la resistencia de los sindicatos de izquierda y apristas. A su vez, para contrarrestar la hostilidad obrera, Fujimori realizó reformas laborales que apuntaban a liberalizar el mercado de trabajo y a debilitar los sindicatos. Por lo tanto, las lealtades partidarias y la confianza entre políticos y sindicalistas influyeron en la interacción del sindicalismo y los gobiernos durante el proceso de liberalización económica y reducción estatal.

Junto a las lealtades partidarias, la competencia por el liderazgo y la competencia entre los sindicatos también moldearon la interacción entre los sindicatos y el gobierno. Por un lado, la competencia entre partidos por el liderazgo en los sindicatos podía debilitar su tendencia a colaborar con sus aliados partidarios en el gobierno cuando estaban abriendo la economía. Si la oposición a las reformas de mercado resultaba más atractiva para el electorado y los trabajadores del sindicato, podía producir un aumento de la influencia de los activistas de los sindicatos militantes que amenazaban con reemplazar a los líderes sindicales aliados. En este caso, la competencia por el liderazgo podía intensificar la militancia de los sindicatos aliados contra las reformas de mercado. Esto sucedió con la Confederación de Trabajadores Venezolanos (CTV). Aun cuando un sistema electoral de representación proporcional permitió que otros partidos estuvieran en el comité ejecutivo, los líderes sindicales de AD controlaban la CTV y habían apoyado al presidente Pérez en las internas del partido. Sin embargo, luego de que su anuncio de las reformas de mercado provocara revueltas urbanas que evidenciaban el descontento popular, los líderes sindicales de AD cedieron a las presiones de los grupos de izquierda de la CTV y llamaron a un paro general a menos de seis meses de comenzada la administración de Pérez. Durante la administración de Pérez, la creciente influencia de los sindicalistas de izquierda de la Causa R que criticaban las reformas de mercado continuó induciendo a los líderes sindicales de AD a la militancia. La oposición de la CTV contribuyó a la erosión de las reformas de mercado de Pérez y al desgaste de las relaciones entre el presidente y el partido. En cambio, Menem en Ar-

gentina y Salinas en México fueron capaces de mantener el apoyo obrero al proceso.

La competencia entre sindicatos o la fragmentación organizacional, por otro lado, pueden debilitar la negociación de los sindicatos aliados para conseguir concesiones a cambio de su apoyo a los aliados partidarios de largo plazo durante el proceso de liberalización económica. Por ejemplo, el movimiento obrero mexicano estaba dividido en varias confederaciones nacionales, todas ellas asociadas con el PRI, pero haciendo proselitismo fuera de la administración pública (donde la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado o FSTSE tenía un monopolio de la representación). Durante la administración de Salinas, los funcionarios del gobierno manipularon la competencia por los escasos recursos entre estas confederaciones rivales. La competencia entre sindicatos les permitía hacer menos concesiones a cambio de la paz sindical, del apoyo sindical a los pactos sociales, y de su participación en la campaña para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En contraste, en Argentina, la Confederación General del Trabajo (CGT) no enfrentó ninguna competencia entre sindicatos desde su unificación en 1992. El monopolio sindical fortalecía su poder de negociación y le permitió obtener concesiones en la política laboral del presidente peronista Carlos Menem. El sindicalismo obtuvo cambios en las leyes laborales y permiso para crear fondos de pensión sindicales en la reforma de jubilaciones, así como también modificaciones en la reforma de seguridad social para restringir la entrada de proveedores privados que competirían con los fondos de salud dirigidos por los sindicatos. A su vez, las privatizaciones incluyeron programas de propiedad accionaria para los trabajadores, administrados por los sindicatos, así como la facilidad de compra por parte de los sindicatos de empresas en sus sectores; también, la reforma de las regulaciones de trabajo individual introdujeron cláusulas que requerían la aceptación sindical para el uso de contratos de corto plazo.<sup>17</sup>

Las lealtades partidarias, la competencia entre partidos por el liderazgo y la competencia entre sindicatos son, entonces, importantes variables para entender la interacción entre los sindicatos y los gobiernos al momento de la libera-

<sup>17</sup> Análisis los casos de Venezuela, México y Argentina en Murillo (2001).

lización económica. Por lo tanto, no podemos asumir una reacción sindical uniforme a los desafíos comunes creados por las reformas de mercado sin considerar estas variables y su efecto en la influencia obrera en el proceso de liberalización económica (Murillo, 2000b).

La competencia entre partidos por el liderazgo y la competencia entre sindicatos, sin embargo, no son siempre independientes. La fragmentación coincide en general con la competencia ideológica o partidaria, con excepciones, como en las múltiples confederaciones asociadas al PRI en México. Por ello, la politización mencionada explica la mayoría de los casos de fragmentación obrera. En contraste, los movimientos obreros unificados estaban por lo general acompañados por la predominancia de un solo partido político en el movimiento obrero, aunque el pluralismo podía permitir la representación de otras ideas políticas, como en la CTV venezolana y en la CUT chilena.

#### DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA Y SINDICAL

La relativa simultaneidad entre las reformas de mercado y la democratización tuvo consecuencias políticas importantes, ya que los ciudadanos recobraban el derecho a expresar sus demandas mientras que la recesión de los ochenta reducía la capacidad estatal de satisfacerlas.<sup>18</sup>

Al comienzo de las transiciones, la liberalización política llevada a cabo en la fase final de los gobiernos autoritarios desató un proceso de movilización donde los grupos organizados, como los sindicatos y los movimientos sociales, tuvieron un papel importante al llenar el vacío creado por la ausencia de partidos políticos y al crear una situación que muchas veces llevó a los gobernantes autoritarios a negociar un proceso de liberalización para limitar esta movilización.<sup>19</sup> Los sindicatos, en particular, organizaron paros y movilizaron a los trabajadores en demostraciones públicas contra gobiernos autoritarios para acelerar la transición a la democracia. Sin embargo, luego de la transición, las elecciones

<sup>18</sup> Domínguez y Giraldo (1996) describen la simultaneidad de ambos procesos en la región. Przeworski (1990) aporta una discusión teórica de los desafíos planteados por esta simultaneidad para quienes hacen políticas públicas.

<sup>19</sup> Véase O'Donnell y Schmitter (1985) sobre la liberalización política y las transiciones a la democracia.

reemplazaron a las movilizaciones como los principales medios de expresión de las preferencias ciudadanas. Aunque los sindicatos continuaron presionando con la movilización para influir en la definición de políticas públicas, en las elecciones el número de votos fue más importante que la intensidad de las preferencias. A su vez, la liberalización económica redujo el número de trabajadores en los sectores más "sindicalizables", mientras que la preocupación por crear un ambiente propicio para la inversión y las ideologías de libre mercado adquirieron prioridad. Así, para las nuevas opciones políticas que buscaban construir bases electorales, los votos de un creciente sector informal no organizado resultaron más atractivos que los de una clase obrera formal que se estaba reduciendo y que ya había establecido sus lealtades partidarias. A su vez, las instituciones democráticas débiles reforzaban aún más este proceso al facilitar la emergencia de "nuevos populismos", cuya base de apoyo político era el sector informal por oposición al lazo populista tradicional con el sindicalismo.<sup>20</sup>

Finalmente, la liberalización política también afectó la dinámica interna de los sindicatos al brindar más opciones de aliados electorales y al crear un ambiente más favorable a la democratización de los sindicatos mismos. La experiencia del *novo sindicalismo* en desplazar al liderazgo *varguista* en el movimiento obrero brasileño se conectaba con el proceso de liberalización política. En México, donde los sindicatos del PRI habían estado tradicionalmente ligados al partido gobernante, éstos temían que la democratización redujera su acceso al Estado cuando una derrota del PRI facilitara su reemplazo por sindicatos no priístas. Los líderes sindicales mexicanos, entonces, resistieron la democratización porque este proceso desafiaba la eficiencia de sus estrategias políticas al incrementar el riesgo de que el PRI perdiera poder y al facilitar la competencia interna por el liderazgo dentro de sus sindicatos. De hecho, en los países donde las estrategias políticas obreras habían sido más efectivas, los gobiernos "inclusivos" habían regulado la competencia por el liderazgo sindical para dificultar el reemplazo de sus aliados y controlar así el descontento obrero. En esos casos,

<sup>20</sup> Un análisis sobre la debilidad de las instituciones latinoamericanas se encuentra en O'Donnell (1994 y 1996). Roberts (1995), Knight (1998) y Weyland (2000) discuten el concepto de "nuevo populismo" conectando el liderazgo carismático con las reformas de mercado en Latinoamérica, mientras que Drake (1982) y Collier y Collier (1991) definen populismo tradicional como un movimiento de base obrera.

el proceso de competencia interna por el liderazgo se restringe y requiere cambios legales.

En síntesis, las transiciones duales hacia economías y sistemas políticos abiertos crearon las condiciones que restaron efectividad a las tradicionales estrategias políticas de los trabajadores. No sólo decayó el peso efectivo del sindicalismo en la política electoral debido a la liberalización económica, sino que además su acceso al gobierno perdió efectividad debido a la privatización y a la desregulación. De esta manera, el acceso al Estado no sólo se volvía más difícil sino que también era menos efectivo.

#### DESAFÍOS PARA EL FUTURO

La movilización obrera y su influencia política tuvieron, en muchos casos, un efecto sobre el ritmo de la transición política y económica, pero una vez finalizada la doble transición, las elecciones y las relaciones industriales cobraron mayor importancia. Sin embargo, la continuidad en el uso de las tradicionales estrategias políticas durante los procesos de liberalización económica y política hizo que los sindicatos tardaran en adaptar sus conductas a economías y sistemas políticos nuevos. La innovación tomó una de tres formas posibles, pero no mutuamente excluyentes: a) nuevas alianzas políticas y sociales, b) autonomía organizacional, c) participación industrial. Este proceso de adaptación sindical, aunque lento, fue provocado por las nuevas condiciones contextuales y por la competencia por el liderazgo. La democratización sindical y su efecto sobre la competencia por el liderazgo podría, tal vez, acelerar este proceso de adaptación y aumentar a la vez la capacidad de expresión de los trabajadores como ciudadanos de las nuevas democracias.

La primera estrategia implicó la formación de nuevas alianzas políticas y sociales que rompieron las viejas lealtades partidarias y, en algunos casos, propiciaron la participación de los trabajadores en la creación de nuevos partidos políticos mientras extendían sus alianzas a los sectores populares, en particular al sector informal. Los líderes obreros brasileños organizaron el PT, sus pares venezolanos formaron la Causa R, algunos líderes sindicales argentinos par-

ticiparon en el establecimiento de Frente Grande —que se convertiría más tarde en el Frepaso (Frente por un País con Solidaridad)— y algunos dirigentes sindicales en México se unieron al PRD (Partido de la Revolución Democrática) en 1988. Estos nuevos partidos tuvieron un razonable éxito electoral, inferior al de los partidos obreros fundados en los treinta y los cuarenta. El PT salió segundo en las últimas tres elecciones presidenciales, y Causa R ganó un cuarto de los votos en la elección presidencial de 1993. El PRD es el tercer partido en México, y aun cuando el Frepaso ganó las elecciones presidenciales de 1999, lo hizo en alianza con el tradicional partido de clase media: la UCR (Unión Cívica Radical). Asimismo, a diferencia de Causa R y el PT, que tienen un origen claramente sindical, tanto en el PRD como en el Frepaso, el sindicalismo tiene una posición subordinada, pero al mismo tiempo más autónoma del partido.<sup>21</sup>

La reforma del Estado y los legados del corporativismo en estos cuatro países hicieron que estas nuevas alianzas buscaran diferenciarse de las establecidas con los partidos populistas en los treinta y los cuarenta. Estos nuevos grupos sindicales rechazaban las mediaciones corporativistas y el control estatal de los sindicatos. El Estado podía proveer menos que al momento de la “incorporación” original, mientras que los nuevos grupos sindicales habían nacido en confrontación con el sindicalismo populista tradicional que había mantenido su control de los movimientos obreros basándose en sus lazos con el Estado. En Venezuela y en Brasil, estos grupos se autocalificaron de “nuevo sindicalismo” y se negaron a unirse a las confederaciones nacionales asociadas al corporativismo estatal. En Argentina, rompieron con la CGT peronista y fundaron el Congreso Argentino de Trabajadores (CAT), y en México, se alejaron del movimiento “oficial” y optaron por organizaciones “independientes”. A su vez, los líderes sindicales que estaban definiendo nuevas alianzas se esforzaron por llegar al creciente sector informal y a los desempleados. Por ejemplo, se asociaron con movimientos sociales urbanos, como los grupos comunitarios y barriales en México, y dieron membresía sindical a los trabajadores desocupados en Argentina.

Una segunda estrategia utilizada fue la de la autonomía organizacional. Esta opción no requería la ruptura de viejas lealtades ni la construcción de nue-

<sup>21</sup> Causa R, de hecho, se dividió en dos partidos siguiendo las líneas de sus facciones obrera y política.

vas, sino que se concentraba en los recursos que podían servir para la supervivencia de la organización sindical obrera luego de la reducción estatal y la apertura económica. Los sindicatos podían propiciar a sus miembros los servicios previamente controlados por el Estado, basándose en sus recursos de mercado. Estos recursos, a su vez, podían obtenerse a través de la negociación colectiva y la participación en actividades de mercado. Los sindicatos de sectores privatizados, que eran los más desafiados por la transición económica, adoptaron esta estrategia en México y en Argentina. Sin romper sus lealtades peronistas, algunos sindicatos argentinos, por ejemplo, participaron en la privatización de empresas estatales en sus sectores. En Argentina, el sindicato de obreros del sector petrolero es dueño de la flota petrolera que pertenecía a la compañía estatal YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales). El sindicato de trabajadores eléctricos compró varios servicios públicos y compañías de transmisión de electricidad, y recibió la concesión de una mina de carbón, mientras que el sindicato de trabajadores ferroviarios recibió la concesión de un ferrocarril. Junto con otros sindicatos, también creó sus propios fondos de pensión luego de que el gobierno promulgara una reforma de pensiones, y reorganizó sus fondos de salud para competir por los clientes. Estas nuevas actividades "de negocio" manejadas por sindicatos emergieron de las reformas implementadas por el presidente Menem y dieron a los sindicatos recursos para compensar la declinación de los beneficios obtenidos, a la vez que resultaban útiles para sus afiliados (Murillo, 1997). En México, también el sindicato de maestros y el de los trabajadores telefónicos abandonaron su dependencia de la seguridad social regulada por el Estado. Desarrollaron, en cambio, luego de romper sus lazos formales con el PRI (aunque sin asociarse a nuevos partidos), una propia prestación de servicios para sus miembros, incluyendo créditos y otros beneficios sociales.

Finalmente, la tercera estrategia, la participación industrial, ligada a nuevas ideas de productividad y competitividad en economías abiertas, adoptó formas incipientes en su mayoría. El Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) adoptó una estrategia de participación activa, dirigiendo el entrenamiento de trabajadores y midiendo la productividad, mientras se unía



a los círculos de calidad (De la Garza, 1993). Los sindicatos de la Causa R introdujeron el voto de los miembros en los contratos colectivos (López Maya, 1997). Los sindicatos del sector de automóviles del PT en Brasil llevaron a cabo un proceso de mesocorporativismo con las organizaciones de fabricantes de autos, los de piezas para autos y los vendedores de vehículos, alrededor de programas de reestructuración de largo plazo que incluían participación sindical (Martín, 1997). Sin embargo, en general, los sindicatos han sido lentos o incapaces de hacerse partícipes de un proceso productivo que apunte a aumentar la productividad para mantener el empleo de sus miembros. Son dos las razones que explican esta situación. Por un lado, las reformas de mercado carecían de incentivos institucionales, como los consejos de trabajadores, para promover la participación mientras que los empleadores eran reticentes a compartir la información de la empresa con los sindicatos. Por otro lado, los sindicatos acostumbrados a la movilización y a la influencia política fueron lentos en desarrollar la experiencia profesional necesaria para mantener esta tercera estrategia. A su vez, debido al costo de la transición económica, esta estrategia era dura para sectores que se estaban reduciendo, en donde discutir la productividad implicaba tanto entrenamiento como despidos. Así, estas limitaciones retrasaron el desarrollo de esta estrategia a pesar de su importancia en las economías abiertas.

Los gobiernos que se liberalizaban intentaron aumentar la competitividad mediante la desregulación del mercado de trabajo y la reducción de los costos laborales (por ejemplo, reduciendo las cargas sociales del empleador). Por otro lado, hubo poca innovación institucional que promoviera el compromiso de los sindicatos con el aumento de la productividad de las empresas (por ejemplo, a través de consejos de trabajadores). A su vez, la desregulación del mercado de trabajo, en su mayor parte, dejó intactas las reglas relacionadas con la competencia interna por el liderazgo dentro de los sindicatos, que podrían afectar la democracia sindical.<sup>22</sup> Reducir los costos de la competencia por el liderazgo para lidiar con la "regla de hierro de la oligarquía" de Michels dentro de los sindi-

<sup>22</sup> Esas reglas incluyen registro sindical y monopolios de representación, sistemas y procedimientos electorales de los sindicatos, así como también su estructura de gobierno.

catos fomentaría una competencia sobre lo que los líderes pueden ofrecer en una economía abierta, lo que debería llevar a la innovación. Sin embargo, los gobiernos parecen temer que la nueva oferta para el electorado sindical que surja de la competencia por el liderazgo sea la militancia contra la liberalización económica.<sup>23</sup>

La competencia sindical interna y la rotación de dirigentes tienen aspectos positivos y negativos en lo que se refiere a la innovación estratégica obrera. El compromiso obrero con la productividad y el entrenamiento de los trabajadores o el desarrollo de la autonomía organizacional requiere especialización, la cual crea por lo general asimetrías de información. Estas asimetrías dan poder a los dirigentes con más tiempo al frente de las organizaciones y hacen más difícil la competencia sindical por el liderazgo. Sin embargo, el miedo al reemplazo puede sensibilizar a estos mismos dirigentes ante las demandas de los trabajadores que deberían formar parte de las nuevas tecnologías de trabajo asociadas al aumento de la productividad (por ejemplo, control total de la dirección, círculos de calidad, justo a tiempo).<sup>24</sup> A su vez, en un contexto en el que los trabajadores se enfrentaban a una creciente inseguridad producto de la mayor exposición en economías abiertas a los shocks internacionales, la democracia sindical ofrece a los trabajadores la posibilidad de hacer oír sus preocupaciones a través de sus líderes. Esto es, sin tener en cuenta las consideraciones de eficiencia (y probablemente el control de la corrupción) derivadas de la competencia interna por el liderazgo, la democracia sindical da voz a los trabajadores como parte de la sociedad civil organizada (Strauss, 2000). En las nuevas democracias que están sufriendo un cambio institucional enorme y en las

<sup>23</sup> Kaufman (2000, p. 205) argumenta que aun cuando los líderes sindicales tienden a ser menos radicales que los sindicalistas comunes debido a sus responsabilidades y a su compromiso directo en las negociaciones con los empleadores, la competencia política interna dentro del sindicato o un fuerte choque con un empleador, pueden provocar que los líderes se vuelvan más radicales que los miembros por lograr apoyo para su posición.

<sup>24</sup> Piore y Sabel (1984) introducen las nuevas tecnologías de la organización obrera derivadas de la experiencia japonesa como parte del proceso de especialización flexible que desplazó a la producción en masa de Ford. Stiglitz (2000, pp. 14-15) argumenta que la "autopista" del sistema de relaciones industriales creada por el alto compromiso obrero con los lugares de trabajo está basada en la confianza entre los directores y los empleados, y está asociada con niveles de capital humano superiores y con menores costos de equidad interna.

que la sociedad civil es débil, la inclusión de los grupos organizados, como los sindicatos, en el debate público podría contribuir a evitar la desilusión con el proceso político y a la consolidación democrática.

#### CONCLUSIONES

El sindicalismo en América Latina adoptó estrategias políticas en respuesta a un contexto en el que éstas se volvían más efectivas que la acción industrial. Las estrategias políticas podían tener todavía alguna efectividad durante la liberalización económica y política debido a que los sindicatos podían obtener concesiones a cambio de facilitar el desarrollo de estos procesos. Luego de la transición a economías y sistemas políticos abiertos, estas estrategias perdieron efectividad en una economía competitiva al volverse los costos laborales más importantes que la paz laboral, mientras que los votos de los ciudadanos (incluyendo los pobres no organizados) son más necesarios que la movilización del sindicalismo para ganar las elecciones. A pesar de la declinación en la efectividad de sus estrategias políticas tradicionales, los sindicatos tardaron en adaptarse a las nuevas circunstancias. Las causas del retraso pueden encontrarse en la inercia institucional de las organizaciones obreras luego de tantos años de operar en un contexto en el que las estrategias políticas eran útiles. A su vez, los líderes obreros estaban preocupados por mantener sus posiciones de liderazgo, que podían ser desafiadas por la experimentación y la innovación, mientras que los gobiernos reformistas no proveían incentivos institucionales debido a que su agenda incluía la neutralización de la oposición obrera en mayor medida que la promoción de la innovación sindical. En este contexto, el fomento de la competencia sindical por el liderazgo podría servir como un instrumento para promover la innovación. Sin embargo, los gobernantes parecen temer sus efectos sobre la militancia sindical mientras que los dirigentes parecen estar preocupados por las pérdidas de eficiencia derivadas de la especialización que podría resultar de dicho proceso así como por su posible desplazamiento de la dirigencia. Sin embargo, dado que los desafíos para América Latina a comienzos del siglo XXI incluyen la consolidación de jóvenes democracias y

economías competitivas, estos riesgos podrían no ser tan costosos. Los sindicatos democráticos pueden ser la voz de los trabajadores y volverlos más productivos y contribuir a la organización de una sociedad civil más vigorosa. Las transiciones duales hacia la democracia y el mercado en la región, entonces, pueden beneficiarse de los cambios que hagan a los sindicatos más democráticos y competitivos. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Arce, Rodrigo (1993), *Actualidad del movimiento sindical en Costa Rica*, San José, Fundación F. Ebert.
- Aziz Nassif, Alberto (1989), *El Estado mexicano y la CTM*, México, La Casa Chata.
- Barrera, Manuel y Gonzalo Fallabella (eds.) (1990), *Sindicatos bajo regímenes militares. Argentina, Brasil, Chile*, Santiago, CES Ediciones.
- Bensusán, Graciela (1992), "Institucionalización laboral en México. Los años de la definición (1917-1931)", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (tesis doctoral).
- Clark, Marjorie Ruth (1934), *Organized Labor in Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- (1979), "Inducement versus Constraints: Dissagregating 'Corporatism'", *American Political Science Review*, vol. 73, núm. 4, pp. 967-986.
- Cortázar, Rene (1997), "Chile: The Evolution and Reform of the Labor Market", en Sebastian Edwards y Nora Claudia Lustig (eds.), *Labor Markets in Latin America. Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, D. C., Brookings Institution Press.
- Cuevas, Alberto (1990), *Sindicato y poder en América Latina*, Madrid, Alianza Editorial.
- De la Garza, Enrique (1993), *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, México, UNAM-UAM-Iztapalapa.

- Díaz-Alejandro, Carlos (1984), "Latin America in the 1930's", en Rosemary Thorp (ed.), *Latin America in the 1930's*, Oxford, Macmillan.
- Di Tella, Torcuato (1981), "Working-class Organization and Politics in Argentina", *Latin American Research Review*, vol. 16, núm. 2, pp. 61-95.
- Domínguez, Jorge I. y Jeanne Kinney Giraldo (1996), "Conclusion: Parties, Institutions, and Market Reforms in Constructing Democracies", en Jorge I. Domínguez y Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Drake, Paul (1996), *Labor Movements and Dictatorships. The Southern Cone in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1982), "Conclusion: Requiem for Populism?", en Michael Conniff (ed.), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- Edwards, Sebastian (1995), *Crisis and Reform in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Frías, Patricio (1989), *El movimiento sindical chileno en la lucha por la democracia*, Santiago, PET.
- Germani, Gino (1973), "El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos", *Desarrollo Económico*, vol. 13, núm. 51, octubre-diciembre.
- International Labour Organization (ILO) (1999), "OIT Informa. Panorama Laboral", (<http://www.ilolim.org.pe/spanish/260ameri/publi/panorama/1999/graficos/anexst>).
- (1998), *World Labour Report*, Ginebra, International Labour Organization.
- Jellín, Elizabeth (1979), "Orientaciones e ideologías obreras en América Latina", en Ruben Kaztman y José Luis Reyna (eds.), *Fuerza de trabajo y movimientos sociales en América Latina*, México, El Colegio de México.
- Kaufman, Bruce E. (2000), "The Early Institutionalists on Industrial Democracy and Union Democracy", *Journal of Labor Research*, vol. 21, núm. 2, pp. 189-210.
- Keck, Margaret (1989), "The New Unionism in the Brazilian Transition", en Alfred Stepan (ed.), *Democratizing Brazil*, Oxford, Oxford University Press.

- Knight, Alan (1998), "Populism and Neo-Populism in Latin America. Especially in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, núm. 30, parte 2, mayo, pp. 233-246.
- López Maya, Margarita (1997), "The Rise of Causa R in Venezuela", en Douglas Chalmers *et al.*, *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Margheritis, Ana (1997), "Implementing Structural Adjustment in Argentina. The Politics of Privatization", Ontario, University of Toronto (tesis doctoral).
- Marshall, Adriana (2000), "Labor market regulation, wages and workers' behavior: Latin America in the 1990's", trabajo presentado en el congreso anual de la Latin American Studies Association, Miami, 16 al 18 de marzo.
- Martin, Scott (1997), "Beyond Corporatism: New Patterns of Representation in the Brazilian Auto Industry", en Douglas Chalmers *et al.*, *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Matsushita, Hiroshi (1983), *Movimiento Obrero Argentino 1930/1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo Veinte.
- McGuire, James W. (1997), *Peronism Without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.
- Middlebrook, Kevin (1995), *The Paradox of Revolution*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Murillo, María Victoria (2001), *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2000a), "Labor Parties and Partisan Labor", trabajo presentado en el congreso anual de la Latin American Studies Association, Miami, 16 al 18 de marzo.
- (2000b), "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reforma de mercado en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 40, núm. 158, julio-septiembre.
- (1997), "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado durante la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico*, vol. 37, núm. 147, octubre-diciembre.

- Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero (1971), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Ediciones Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo (1996), "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, abril, pp. 34-51.
- (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, enero, pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo y Phillipe Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Przeworski, Adam (1990), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Basic Books.
- Roberts, Kenneth (1995), "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America", *World Politics*, núm. 48, octubre, pp. 82-116.
- Rodrik, Dani (1999), "Why is there so much economic insecurity in Latin America", manuscrito, Cambridge, Harvard University.
- (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- Roxborough, Ian (1998), "Urban labour movements in Latin America since 1930", en Leslie Bethell (ed.), *Latin America. Politics and Society since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sigal, Silvia y Juan Carlos Torre (1979), "Una reflexión en torno a los movimientos laborales en América Latina", en Rubén Kaztman y José Luis Reyna (eds.), *Fuerza de trabajo y movimientos sociales en América Latina*, México, El Colegio de México.
- Stiglitz, Joseph (2000), "Democratic Development as the Fruits of Labor", *Keynote Address, Industrial Relations Research Association*, Boston, enero.
- Strauss, George (2000), "What's Happening Inside U.S. Unions: Democracy and Union Politics", *Journal of Labor Research*, vol. 21, núm. 2, pp. 211-246.
- Tamarin, David (1985), *The Argentine Labor Movement, 1930-1945. A Study in the Origins of Peronism*, Albuquerque, University of New Mexico Press.

- Torre, Juan Carlos (1990), *La Vieja Guardia Sindical y Perón*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana e Instituto Torcuato Di Tella.
- (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Valenzuela, J. Samuel (1989), "Labor Movements in Transitions to Democracy: A Framework for Analysis", *Comparative Politics*, vol. 21, núm. 4, pp. 445-472.
- Weyland, Kurt (1999), "Economic Policy in Chile's New Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 3, verano, pp. 67-96.
- (2000), *Clarifying a Contested Concept: "Populism" in the Study of Latin American Politics*, documento presentado en el taller "New Populism, Old Populism in Latin America", Yale University, 7 al 8 de abril.
- Zapata, Francisco (1986), *El conflicto sindical en América Latina*, México, El Colegio de México.