

## **Respuesta a “Crisis del sindicalismo en América Latina?” de Francisco Zapata**

M. Victoria Murillo<sup>1</sup>

Este excelente trabajo de Zapata demuestra, una vez más, su profundo conocimiento de la evolución histórica del sindicalismo latinoamericano, incluyendo los cambios más recientes que impactan sobre su capacidad de acción. Al igual que sus trabajos anteriores, este trabajo es una referencia obligada para quien busque entender esta problemática. Zapata señala varios elementos cuya transformación modifica las posibilidades del sindicalismo latinoamericano de mantener sus prácticas históricas en el marco de una economía que se liberaliza y experimenta una mayor movilidad de capital simultáneamente con el proceso de democratización de la región. Estos elementos son los efectos de la apertura comercial, la privatización de empresas estatales, y la desregulación laboral entre los causados por las reformas de mercado; el desempleo, el crecimiento del sector informal, la reducción del empleo público, el menor tamaño de las empresas, la relocalización económica, la expansión de la subcontratación y la feminización de la fuerza de trabajo entre los cambios producidos en los mercados de trabajo. Finalmente, señala un debilitamiento de los lazos corporativos entre sindicatos y partidos políticos que redefinen las alianzas con el sindicalismo ya sea a través de su co-optación subordinada (Ej. Argentina) o de su marginación (Ej. Chile).

Por la riqueza del trabajo mismo, el comentario debe ser necesariamente limitado a algunos aspectos del mismo y en particular, tratar de complementarlo a partir de señalar mayores matices en algunos de los procesos descritos por Zapata para contribuir a un debate sobre el impacto de los mismos y su variación entre los diferentes países de la región. Para ello, se analizará el impacto de los siguientes procesos: privatización de empresas estatales, desregulación laboral, apertura comercial, y la reducción del empleo estatal entre los cambios originados en las reformas de mercado que se llevaron a cabo en la región durante la década de los noventa, y que en muchos casos, están siendo cuestionadas en la actualidad. Terminaré el comentario con algunas sugerencias especulativas sobre el futuro desarrollo del sindicalismo a raíz de la redefinición de las alianzas políticas establecidas en la primera mitad del siglo XX con partidos populistas y de izquierda en la región.

Primero, el proceso de privatización de empresas públicas tuvo un efecto de corto plazo y otro de mediano. En el corto plazo, la relación entre el sindicato y el gobierno así como la competencia al interior del mismo y su articulación con otras organizaciones del sector influye sobre las posibilidades de negociar los términos del proceso para los sindicatos al momento de la venta de la empresa en cuestión. Esto llevó a ciertos sindicatos a transformarse incluso en empresarios a partir de participación accionaria o compra de activos desincorporados mientras que otros fueron marginados del proceso (Murillo

---

<sup>1</sup> Departamento de Ciencia Política, Columbia University

2001). Sin embargo, la lógica sindical vinculada a las condiciones de monopolio que habían caracterizado a la empresa estatal persiste. Por ello, cuando las empresas sindicales se ven expuestas a mercados competitivos y donde el uso del capital es intensivo (y su acceso al crédito es infinitamente más limitado que el de empresas internacionales con trayectoria en el sector), como ocurren en el caso de los servicios públicos, el éxito de estas estrategias se ve erosionado. En esas condiciones, su capacidad de competir o mantener las condiciones de trabajo se hizo muy difícil y diversas empresas sindicales, cuyo objetivo manifiesto era mantener la fuente de trabajo, no resistieron la competencia o se vieron obligadas a reducir sus planteles. Al mismo tiempo, mientras las empresas privatizadas mejoran sus índices de eficiencia y productividad (Ej. telecomunicaciones en Chile, Argentina, México), la capacidad de negociación sindical se erosiona, especialmente a partir de la apertura de los mercados a la competencia donde las rentas de monopolio no amortiguan el efecto de los costos laborales para los empleadores. Es por ello, que los sindicatos de telecomunicaciones, por ejemplo, no apoyan la competencia en el sector, conciente de sus costos para las relaciones laborales.

Segundo, en cuanto a los procesos de desregulación laboral, que como señala Zapata se expresan en diferente forma dependiendo del país, vale la pena distinguir en la legislación formal, la regulación que afecta a las condiciones de trabajo, contratación, remuneración, etc. (legislación individual del trabajo) de aquella que regula la negociación colectiva, la organización sindical, el derecho a huelga, etc. (legislación colectiva del trabajo). En ese sentido el proceso de reforma a la legislación formal en América Latina muestra una dualidad, al menos para el periodo 1985-98. Mientras que la mayoría—pero no todas—las instancias de reforma a la legislación laboral individual avanzan en el sentido de la desregulación (Murillo 2003), en la legislación colectiva se producen reformas que—si bien son modestas—conllevan la dirección opuesta (Murillo y Schrank 2003). Si bien las razones para esta excepcionalidad varían desde condiciones relacionadas con la dinámica política interna en los países de Sudamérica a las presiones internacionales en los de Centroamérica y el Caribe, es importante señalar que en los últimos, los procesos de integración económica tienen consecuencias complejas. Es decir, a las presiones generadas por la creciente movilidad del capital, se suman las de los activistas de derechos humanos y del sindicalismo norteamericano que aliados a los sindicatos locales demandan estándares mínimos en lo que respecta a condiciones de trabajo (Ej. códigos de conducta), pero también en lo que respecta a la libertad sindical en países con una pobre tradición al respecto (Fruendt 1998, Anner 2003). El cambio de la década del noventa es que los acuerdos comerciales del Caribe y Centroamérica les permite recurrir a la amenaza de sanciones comerciales de no cumplirse estas condiciones, lo que debido a la fuerte dependencia de estos países en el mercado norteamericano explica reformas laborales en países como Costa Rica y la República Dominicana donde se limita a la competencia a los sindicatos de asociaciones solidaristas y se facilita la sindicalización respectivamente. En otros casos, como los sudamericanos, estas políticas son compensatorias para mantener alianzas con el sindicalismo pero invirtiendo reformas muy lavadas. Este es el caso chileno señalado por Zapata donde se moderan algunas de las condiciones establecidas por la reforma laboral pinochetista o la reforma de 1998 en Argentina donde Menem cancela reformas anteriores y centraliza la negociación

colectiva para beneficiar a los sindicalistas peronistas a expensas de aquellos vinculados a la CTA (Congreso de los Trabajadores de la Argentina) que tienen mayor incidencia en niveles más bajos de organización. Por último, es necesario remarcar las dificultades que han conllevado los procesos de reforma laboral, incluso en un contexto de cambios radicales de apertura económica y privatización. Si se compara la lentitud y gradualidad del proceso—sea para disminuir o aumentar derechos—con la velocidad de la liberalización económica o la privatización de las telecomunicaciones en la mayoría de los países de la región, se comprende que no ha sido una prioridad de la mayoría de los gobiernos pese a presiones externas en esta dirección (Mosley 2003, Lora 2002). Tal vez esto se explique por el gran crecimiento del sector informal (para el que no se cumplen la legislación laboral), por la falta de aplicación de las leyes (o su aplicación en forma desreguladora como Zapata muestra para el caso mexicano), o por la incertidumbre sobre los efectos de la misma sobre el mercado de trabajo dado que pese al discurso a favor de la desregulación no hay evidencia de que la misma modifique los niveles de desempleo (Marshall 1999, Weller 2000, Heckman y Pages en prensa) sino, incluso en el caso europeo, la calidad del mismo (Esping-Andersen y Regini 2000).

Tercero, en cuanto a los procesos de apertura comercial queda poco por agregar al análisis de Zapata, pero quiero nuevamente señalar la peculiaridad de la experiencia de Centroamérica y el Caribe donde los acuerdos comerciales en el marco del GSP (*General System of Preferences*) han servido como instrumento de presión para mejorar la capacidad de negociación colectiva del sindicalismo local como señala Frundt (1998) en el marco de la *Caribbean Basin Initiative* y con el apoyo otorgado hasta el 2000 por una administración demócrata en EEUU que favorecía este uso. Asimismo, en la discusión del acuerdo de libre comercio entre EEUU y Centroamérica (CAFTA) en el 2003, se ha puesto sobre la mesa (contra la oposición empresaria y pese a un gobierno republicano en EEUU) el tema de los derechos sociales, en parte como consecuencia de los procesos anteriormente mencionados. Queda entonces preguntarse bajo que condiciones se pueden establecer presiones cruzadas a partir de la integración comercial que otorguen nuevos aliados al sindicalismo además de imponerle las condiciones establecidas por la mayor movilidad del capital. Mientras que el trabajo clásico de Sikkins y Keck (1998) sugiere que la debilidad local lleva a la búsqueda de aliados externos, en el caso del sindicalismo tal vez valga la pena explorar el tipo de integración comercial y la tradición histórica de respeto por la legislación laboral como propone Anner (2002). En este sentido, hay que diferenciar dos tipos de integración en “*global commodity chains*” (Gereffi 1995): aquellas que dependen de los consumidores y por ende subcontratan la producción en función de la marca comercial para abaratar costos y donde el trabajo es intensivo como ocurre en el caso de la industria textil, y aquellas que se originan en los productores que precisan del comercio intra-compañía para aumentar la eficiencia de su producción global donde el uso del capital es intensivo como en el caso de la industria automotriz. Mientras que los activistas tienden a focalizarse en las primeras para boicots de consumidores (Hertel 2003), es interesante remarcar que las sanciones comerciales también tienen un mayor impacto al permitir la búsqueda de otros subcontratistas a la empresa que origina el proceso mientras que en el segundo caso, las mismas tendrían un mayor impacto sobre el proceso productivo de la empresa matriz en el país de origen.

Cuarto, en cuanto a la evolución del sector público, tal como lo menciona Zapata, el mismo fue erosionado en su tamaño y los ingresos que generaba para sus empleados primero por el ajuste de la década del ochenta y después por las reformas de los noventa, y esto afectó a un sindicalismo que se había apoyado sobre el mismo y sus condiciones de relativo privilegio. Sin embargo, el sector público se mantiene como aquel donde hay mayor grado de sindicalización y en el sector social (salud y educación) ha aumentado su militancia durante la década de los noventa, al menos en comparación con otros sectores de la economía. Esta militancia—que también se manifiesta en el mundo desarrollado—ha sido vinculado con la estabilidad laboral del empleo público y la falta de exposición del mismo a la competencia extranjera (Garrett y Way 1999). En el caso latinoamericano se suma a estas condiciones el deterioro salarial del sector público—en un contexto de desempleo creciente que limita otras posibilidades laborales—y la necesidad de definir tácticas de acción novedosas que consideren que las acciones laborales no afectan la capacidad productiva del empleador sino el bienestar del consumidor, quien no puede demandar al empleador estatal hasta las siguientes elecciones (Murillo y Ronconi, en prensa). El caso argentino, muestra que aun en un contexto de resistencia, este sector experimenta cierta capacidad innovadora al vincularse en protestas descentralizadas con aquellas de los jubilados y trabajadores desempleados en las provincias y al establecer una organización conjunta con estos grupos en la CTA (Svampa y Pereira 2003).

Para concluir, la crisis de las alianzas políticas sindicales mencionada por Zapata, resulta en parte de procesos productivos que erosionan las bases sindicales y por ende su significancia electoral en el contexto de las nuevas democracias donde los votos valen más que las huelgas (y las mismas ya no son igualmente efectivas debido al desempleo, la competencia comercial y la expansión del sector informal). Burgess y Levitsky (2003) muestran como estos procesos han llevado a los partidos de base laboral a ampliar sus alianzas para asegurar su viabilidad electoral en el contexto de incertidumbre generada por su giro del populismo hacia el neoliberalismo (Stokes 2001). En ese contexto, coincido con Zapata en que el sindicalismo, en líneas generales, no cambió con la velocidad que demandan los nuevos desafíos de representación de las clases populares, que ya no solamente se limitan a los trabajadores. Si bien hay procesos de inclusión de los trabajadores desocupados e informales, estos son aun muy incipientes, lo que lleva a la organización territorial de los mismos en grupos de protesta o lazos clientelistas que les permitan su supervivencia (Auyero 2001). Tampoco la dirigencia sindical ha avanzado, más allá de sectores puntales, en la inclusión de las mujeres y los jóvenes en sus organizaciones para poder dar cuenta de la inclusión de estos sectores en mercados de trabajo formales e informales. Finalmente, las alianzas políticas más estables son aquellas de largo plazo, que incluso en el caso del PT brasileño, se ven presionadas por las necesidades de ajuste que impone la lógica del poder cuando llegan al gobierno. La definición de relaciones políticas más flexibles que puedan influir en el proceso de toma de decisiones como históricamente lo hizo el corporativismo sindical es todavía una cuenta pendiente del sindicalismo latinoamericano.

## Referencias

Anner, Mark. (2002) "Between Economic Nationalism and Transnational Solidarity:

- Labor Responses to Internationalization and Industrial Restructuring in the Americas,” paper prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, August 29-September 1.
- Auyero J. (2001) *Poor People’s Politics*. Duke University Press.
- Burgess, K. y S. Levitsky. (2003). Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru and Venezuela. *Comparative Political Studies*.
- Esping-Andersen, G. y M. Regini (2000). “Conclusions” en Esping-Andersen and Regini, eds. *Why Deregulate Labour Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Frundt, H. (1998). *Trade Conditions and Labor Rights. U.S Initiatives, Dominican and Central American Responses*. Gainesville: University Press of Florida.
- Garrett, G.y C. Way (1999). “Public sector unions, corporatism, and macroeconomic performance.” *Comparative Political Studies*, 32(4).
- Heckman, J. y C. Pagés, “Introduction,” en J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago Press, en prensa.
- Keck, M., y K. Sikkink. (1998). *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press. Keck, M., and K. Sikkink. (1998). *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lora, E. (2000). *What Makes Reforms Likely? Timing and Sequencing of Structural Reforms in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank..
- Marshall, A.(1996) “Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to increasing instability,” *International Contributions to Labour Studies* 6
- Mosley, L. *Global Capital and National Governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Murillo, M.V. (2003). “Partisanship amidst Convergence: the Politics of Labor Reform in Latin America.” Unpublished manuscript. Columbia University.
- Murillo, M.V. *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murillo, M.V. y A. Schrank, “With a Little Help from my Friends: Partisan Politics, Transnational Alliances and Labor Rights in Latin America.” Unpublished manuscript, Columbia University.
- Murillo, M.V. y L.Ronconi, “Teachers’ Strikes in Argentina: Partisan Alignments and Public Sector Labor Relations,” *Studies in Comparative International Development*, en prensa.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, M. y S. Pereira (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Weller, J. (2000) *Reformas económicas, crecimiento y empleo*. Santiago de Chile: Fondo de Cultural Económica y CEPAL.