



## 353 INFORMACION INSTITUCIONAL

- Actividades conmemorativas del 40º aniversario del IDES.
- Carreras de Posgrado.
- Ciclo de Seminarios: Instituto de Industria (UNGS) - IDES.
- VII Concurso de Ensayos de Crítica Bibliográfica.
- Beca de Reinserción para Doctores en Ciencias Sociales.
- VII Jornadas de Colectividades

## 369 INFORMACION DE BIBLIOTECA

- Reseñas Bibliográficas.
- Publicaciones Recibidas.
- Revista de Revistas.

Esta edición de *Desarrollo Económico* - *Revista de Ciencias Sociales* cuenta con el apoyo de la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, Presidencia de la Nación.

REALIZACION GRAFICA:  
DEPARTAMENTO EDITORIAL DEL  
INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

*Coordinador Editorial:* Getulio Ernesto Steinbach.

*Colaboradores:* Miguel Angel Ballario (Gerente Administrativo)  
Nélida E. Wechsler, Delfín D. Martínez Tica, Santos O. Jiménez,  
Irene Ororbia y Carlos Hernán Morel.

*Desarrollo Económico* es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: **Current Contents** (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); **Journal of Economic Literature** (American Economic Association); **Sociological Abstract** (Cambridge Scientific Abstracts); **International Bibliography of the Social Science** (British Library of Political and Economic Science y UNESCO), **Clase** (UNAM, México). También en varias otras ediciones periódicas y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

Distribución en librerías  
de Capital e Interior de  
la República Argentina



FONDO DE CULTURA ECONOMICA  
El Salvador 5665 ♦ 1008 Buenos Aires  
Tel.: 4771-8977 ♦ Facsímil: 4775-2790

## DEL POPULISMO AL NEOLIBERALISMO: SINDICATOS Y REFORMAS DE MERCADO EN AMERICA LATINA\*

M. VICTORIA MURILLO\*\*

### La historia de los tres Carlos

Carlos Salinas, Carlos Andrés Pérez y Carlos Menem resultaron elegidos como presidentes de México, Venezuela y la Argentina, respectivamente, entre diciembre de 1988 y julio de 1989. Los mandatos de estos presidentes no sólo coincidieron en el tiempo<sup>1</sup>, sino también en la simultánea reorientación de sus partidos populistas de base obrera hacia el neoliberalismo. Los tres presidentes fueron los candidatos de partidos populistas de base trabajadora que propulsaban políticas proteccionistas y de intervencionismo estatal durante el período de la posguerra. Frente a la magnitud de las crisis fiscales y la fuga de capital experimentada por sus países, todos ellos redujeron la intervención estatal y liberalizaron sus economías. Este cambio en las políticas de desarrollo no sólo supuso el giro político más importante de la posguerra en los tres

\* *Desarrollo Económico* agradece la autorización de la Johns Hopkins University Press para la publicación en español de este artículo, aparecido originalmente en inglés, con el título "From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America", en *World Politics*, 52:2 (2000), pp.135-174, Center of International Studies, Princeton University [N. de la R.].

Versiones anteriores de este trabajo se presentaron en el XXI Encuentro de la Latin American Studies Association, Chicago, setiembre 24-26, 1998, y en la conferencia "Space, Place and Nation. Reconstructing Neoliberalism in the Americas", University of Massachusetts at Amherst, noviembre 20-21, 1998. Quisiera agradecer a Arun Agrawal, Ernesto Cabrera, Ernesto Calvo, Javier Corrales, Miguel Glatzer, Miriam Golden, Pauline Jones-Luong, Robert Kaufman, Steve Levitsky, James McGuire, Nicolí Naitras, Philip Oxhorn, Héctor Schamis, Jeremy Sikkins y a cuatro evaluadores anónimos sus útiles comentarios a versiones anteriores de este artículo. También quiero agradecer los comentarios de Alberto Alesina, Robert Bates, David Cameron, John Coatsworth, Jorge Domínguez, Geoffrey Garrett, Peter Hall, Ian Shapiro, Juan Carlos Torre y Deborah Yashar, que me ayudaron a aclarar las ideas presentadas en este estudio. Reconozco agradecida la ayuda económica de la Mellon Foundation, la Harvard Academy for International Area Studies, y el David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University, así como del Institute for the Study of World Politics. También agradezco el apoyo institucional de la Yale University, el Instituto Torcuato Di Tella en la Argentina, el IESA en Venezuela y el Colegio de México, Flacso, ITAM e Intelmex en México. Finalmente, agradezco a mi asistente de investigación en México, Antonieta Mercado, y a la traductora de este artículo al castellano, Gemma Sala.

\*\* Departamento de Ciencia Política, Yale University. [✉] P. O. Box 208301 / New Haven, CT 06520-8301 / Correo electrónico: <victoria.murillo@yale.edu>.

<sup>1</sup> Salinas fue presidente de México desde fines de 1988 hasta fines de 1994; Carlos Andrés Pérez fue presidente de Venezuela desde principios de 1989 hasta mediados de 1993. Para mantener constantes las condiciones internacionales en la comparación con México y Venezuela, analizo la primera administración de Carlos Menem en la Argentina, esto es, desde mediados de 1989 hasta mediados de 1995.

países, sino que también llevó a sus partidos a abandonar las políticas sobre las que se había construido su relación histórica con el sindicalismo.

A pesar de la convergencia de los procesos de transformación del populismo en neoliberalismo y de los retos que, como consecuencia, experimentaron los sindicatos en la Argentina, México y Venezuela, las respuestas sindicales a las reformas neoliberales fueron diversas. La interacción entre sindicatos y gobierno fue diferente en cada uno de los países estudiados y en cada sector dentro de un mismo país. Por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se subordinó a las políticas de Salinas, las apoyó en pactos corporativos e incluso apoyó activamente la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA). Por el contrario, la Confederación de Trabajadores de Venezuela se opuso a las reformas impulsadas por Pérez y organizó las primeras huelgas generales en la historia de Venezuela. Los maestros argentinos se resistieron sin éxito a la descentralización de escuelas, hasta tal punto que su nivel de movilización representó más de un tercio del total de huelgas durante los dos años anteriores a la implementación de las reformas. No obstante, las reformas se adoptaron, ignorando las peticiones de los sindicatos. Por el contrario, en México, la oposición de los maestros a aspectos claves del proceso de descentralización de escuelas limitó exitosamente varios aspectos de las reformas. Al mismo tiempo, los trabajadores de teléfonos en México negociaban con el gobierno su apoyo al plan de privatización de la compañía a cambio de estabilidad laboral, beneficios sociales y facilidades para la compra del 5 % de las acciones de la compañía.

La variación en la interacción entre sindicato y gobierno en respuesta a las reformas orientadas hacia la economía de mercado tiene una importancia política considerable. En primer lugar, los sindicatos pueden organizar apoyo u oposición a las reformas de modo que los costos de éstas sean distintos a los que el gobierno esperaba originalmente. La acción sindical puede afectar la factibilidad, el diseño y la puesta en práctica de las reformas, como demuestran los retrasos en la reforma a las regulaciones del mercado laboral en los tres países estudiados. Es por ello que los sindicatos deben ser incluidos en el análisis de la política de reformas económicas.

En segundo lugar, los sindicatos pueden tener un impacto directo en el funcionamiento de los gobiernos formados por partidos políticos de base laboral. Los sindicatos no sólo han organizado la base política de los partidos obreros y les han proporcionado recursos organizativos para campañas electorales, sino que además históricamente han desarrollado una identidad compartida con dichos partidos políticos. Como resultado, la relación entre los sindicatos y los partidos obreros que llevan a cabo políticas de liberalización económica puede influenciar el futuro de la coalición electoral que llevó a estos partidos políticos al gobierno. La Argentina, México y Venezuela son casos especialmente significativos en este sentido, ya que la alianza entre sindicatos y partidos obreros había determinado su sistema de partidos cincuenta años antes (Collier y Collier, 1991).

Así pues, una teoría que explique la variación sectorial y nacional en la interacción entre sindicatos y gobierno en cada uno de los países analizados puede aportar una pieza importante en la historia de la liberalización económica en América Latina<sup>2</sup>. Además, una explicación de esa variación tiene amplias implicaciones comparativas que permiten

<sup>2</sup> Los acontecimientos políticos en la Argentina, México y Venezuela tienen un gran efecto en América Latina y en el Caribe. En 1995 estos países concentraban, con respecto a la región, el 32 % de la población, el 43 % del producto bruto interno y el 48 % de las exportaciones (Inter-American Development Bank, 1996:357-361).

entender experiencias similares en otras regiones del mundo donde la presión ejercida por la globalización orientó partidos de trabajadores hacia políticas que cuestionaban los acuerdos que tradicionalmente habían mantenido con sus aliados sindicales.

Las teorías sobre el sindicalismo parten de la hipótesis de que el comportamiento sindical varía en función de las diferencias en las instituciones nacionales o de los intereses de los sectores económicos relacionados con las políticas de mercado y con la integración internacional. Sin embargo, en la Argentina, México y Venezuela los patrones de interacción entre sindicatos y gobiernos laboristas en relación con las reformas de mercado atraviesan las fronteras nacionales y las características sectoriales. Explicaciones basadas en intereses económicos o instituciones nacionales resultan pues insuficientes para entender estos patrones. El argumento de este artículo es en cambio que los incentivos creados por lealtades partidarias, la competencia entre partidos y la competencia entre sindicatos explican estas interacciones. La lealtad partidaria surge de una afiliación de larga data entre sindicatos y partidos políticos. La competencia entre partidos se refiere a la competencia entre líderes sindicales afiliados con partidos políticos diferentes por el control de los sindicatos. La competencia entre sindicatos se refiere a la rivalidad entre organizaciones sindicales por representar al mismo grupo de trabajadores en contextos nacionales y sectoriales diversos. La lealtad derivada de la afiliación con el partido en el gobierno facilita la colaboración entre sindicatos y el gobierno. Sin embargo, si la competencia entre partidos hace que los dirigentes sindicales leales teman ser reemplazados por activistas afiliados con los partidos de la oposición, sus incentivos a la movilización aumentan, como forma de demostrar sensibilidad hacia las bases obreras que se ven perjudicadas por las reformas de mercado. La competencia entre sindicatos por representar a los mismos trabajadores hace que la coordinación entre ellos mismos sea más difícil, debilitándolos y dificultando la obtención de concesiones gubernamentales a pesar de su lealtad al partido. Este artículo usa evidencia empírica de dieciocho casos, incluyendo confederaciones nacionales y sindicatos individuales en cinco sectores económicos en la Argentina, México y Venezuela, para examinar esta teoría.

Este artículo se compone de seis secciones. La primera introduce el giro del populismo al neoliberalismo en la Argentina, México y Venezuela. La segunda parte examina la literatura relevante sobre la que construyo mi marco de análisis. La tercera describe los patrones de interacción o relación entre sindicatos y gobierno en el contexto de reformas de liberalización del mercado. La sección cuarta presenta las hipótesis que utilizo para explicar dichos patrones. La quinta parte examina mi hipótesis con el análisis de casos, y la última elabora algunas conclusiones.

## I. Del populismo al neoliberalismo

El 17 de octubre de 1945 una multitud de trabajadores organizados por sus sindicatos marcharon a la Plaza de Mayo, en el centro de Buenos Aires, para pedir por la libertad del coronel Juan Perón y para defender la legislación social que éste había puesto en marcha como secretario de Trabajo. En las elecciones celebradas en febrero de 1946, el Partido Laborista –organizado por los mismos sindicatos– encabezó la coalición electoral que llevó a Perón a la Presidencia. Los trabajadores votaron por Perón y enseñaron a sus hijos a ser peronistas, creando una de las lealtades partidarias más fuertes de América Latina. Después de todo, Perón y los sindicatos peronistas

cambiaron sus vidas proporcionándoles mejores salarios y beneficios laborales, seguridad social, e incluso vacaciones pagadas en hoteles sindicales. Los beneficios laborales compensaron a los sindicatos por años de negociaciones frustradas con empresarios indiferentes y con gobiernos hostiles. Este proceso afianzó la identidad peronista de los trabajadores y sindicalistas cuyas organizaciones sirvieron de base al movimiento peronista<sup>3</sup>. El peronismo, que se convirtió en un símbolo de los derechos de los trabajadores, promocionó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el intervencionismo estatal como estrategias de desarrollo<sup>4</sup>. Asimismo, otorgó al sindicalismo un papel fundamental en el sistema político argentino.

En 1989, un candidato peronista, Carlos Menem, ganó las elecciones presidenciales. En su campaña electoral de carácter populista, Menem prometió aumentos salariales y justicia social, y amenazó con no pagar la deuda externa. De todos modos, al alcanzar la Presidencia, implementó políticas de austeridad, liberalización comercial, privatización y ajustes en el sector público. Al igual que el intervencionismo estatal cuarenta años antes, la nueva política de liberalización económica reestructuró las relaciones entre la sociedad y el estado. La principal organización laboral, la Confederación General de Trabajo (CGT), dominada por el peronismo, fue sorprendida por el giro radical en las políticas económicas. Sin embargo, aceptó las nuevas reformas de mercado y redujo el número de huelgas, de las trece que había organizado contra el gobierno anterior del Partido Radical (1983-89) a solamente una huelga bajo el primer mandato de Menem (1989-95). Los sindicatos peronistas, no obstante, fueron capaces de obtener a cambio concesiones en las reformas de la seguridad social, la legislación laboral y las privatizaciones.

Un proceso político muy parecido ocurrió en México en este período. En México, los sindicatos entraron en la arena política durante la Revolución Mexicana. En 1915 formaron seis Batallones Rojos que lucharon con el ejército del presidente Venustiano Carranza. En 1919 organizaron el Partido Laborista, que apoyó la elección de los presidentes Alvaro Obregón y Plutarco E. Calles. A cambio, los sindicatos obtuvieron puestos políticos y legislación laboral favorable que compensó su debilidad en las negociaciones colectivas con los empresarios. En 1936, el presidente Lázaro Cárdenas impulsó la organización de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y en 1938, cuando fundó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), integró a los trabajadores en su estructura sectorial. Los sindicatos funcionaron como maquinarias electorales para el PRM, que acabaría convirtiéndose en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y fueron incluidos en su sector laboral. Asimismo, las organizaciones obreras ofrecieron a Cárdenas un pretexto –en la forma del conflicto laboral– para la nacionalización del petróleo en 1938<sup>5</sup>. A cambio, los trabajadores recibieron beneficios

<sup>3</sup> Hay numerosos estudios sobre los orígenes del peronismo y su relación con el sindicalismo. Ver, por ejemplo, Torre (1990), Matsushita (1983), y Murmis y Portantiero (1970).

<sup>4</sup> La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) era una de las estrategias adoptadas por la mayoría de los países latinoamericanos después de la Gran Depresión. Originalmente la ISI aumentó las tarifas de importación para reducir la escasez de moneda convertible provocada por la crisis, pero gradualmente se convirtió en un proteccionismo activo, que incluía tipos de cambio subsidiados para la importación de insumos con mercados cerrados. La ISI creó pocos incentivos para el desarrollo de industrias competitivas internacionalmente y para la exportación.

<sup>5</sup> Numerosos estudios analizan la relación entre el sindicalismo, el partido y el estado en México desde la Revolución. Ver, entre otros, Knight (1984), Bizberg (1990), Middlebrook (1995) y la serie "La clase obrera en la historia de México" de la editorial Siglo XXI, en particular respecto al cardenismo el tomo 10, escrito por León y Marván (1985).

sociales y sus líderes obtuvieron influencia política en la arena industrial. El PRI también puso en práctica políticas de industrialización por sustitución de importaciones y utilizó al estado como principal instrumento para el desarrollo económico.

Sin embargo, medio siglo después los dirigentes sindicales del PRI observaron cómo un presidente del PRI, Carlos Salinas, se convertía en principal promotor de medidas de liberalización económica, reducción del estado y otras reformas de mercado. La principal confederación de trabajadores de nivel nacional, la CTM (controlada por el PRI), apoyó explícitamente el plan de estabilización y las reformas estructurales de Salinas, tanto en pactos corporativos anuales firmados con el gobierno y con representantes empresariales, como en un acuerdo para aumentar la productividad laboral firmado en 1992. Además, hizo una campaña favorable a la integración de México en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). A pesar del consentimiento por parte de la CTM, el gobierno ignoró casi todas sus demandas pese al reconocimiento formal de la alianza entre el PRI y el movimiento obrero.

La historia se repitió también en Venezuela, donde Acción Democrática había tradicionalmente promovido la democracia y el nacionalismo, así como la organización de los trabajadores. Durante su primer gobierno (1946-48), Acción Democrática encabezó el surgimiento de sindicatos e impulsó su movilización. Líderes sindicales de AD promovieron la fundación de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), y su buró sindical integró a los dirigentes sindicales en la estructura del partido. Los sindicatos sirvieron de maquinarias electorales dirigiendo la lealtad de los trabajadores hacia AD y apoyando las políticas de desarrollo adecuadas basadas en la intervención estatal y la ISI. A cambio, el gobierno otorgó beneficios sociales y laborales a los trabajadores, y garantizó la influencia política de los líderes sindicales<sup>6</sup>.

En 1988, los dirigentes sindicales apoyaron la candidatura del populista Carlos Andrés Pérez en las elecciones primarias de AD y en su campaña presidencial. A lo largo de su primer mandato en los años '70, Pérez había extendido la intervención estatal, establecido salarios mínimos y hecho más difíciles los despidos. Pese a ello, tras asumir el poder en febrero de 1989, Pérez sorprendió tanto a la oposición como a sus propios seguidores con el anuncio del "Gran Viraje". El "Gran Viraje" incluía liberalización comercial, ajustes macroeconómicos y reformas estructurales del estado. Pérez encontró respuestas muy distintas por parte de sus aliados sindicales a las de sus pares en la Argentina y en México. La CTV, controlada por AD, respondió a este cambio de política organizando la primera huelga general en la historia de Venezuela, seguida por una serie de manifestaciones y otras huelgas que boicotearon muchas de las reformas de Pérez en el sector social y laboral. La oposición de la CTV resultó en varias concesiones relacionadas con el mercado de trabajo y las reformas de la seguridad social hasta que las intenciones reformistas del gobierno se atenuaron bajo la presión de protestas sociales y de dos intentos de golpe de estado por parte de los militares.

### *El viraje político y el reto de los sindicatos*

Los giros políticos que tuvieron lugar en la Argentina, México y Venezuela están vinculados con el fracaso de las estrategias de intervencionismo estatal e industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La crisis de la deuda de 1982 puso de relieve sus

<sup>6</sup> Sobre la relación entre AD y el movimiento obrero, consultar, entre otros, Coppedge (1994) y Elner (1993).

limitaciones dado que empeoró el déficit fiscal e incrementó las dificultades de la balanza de pagos. La inestabilidad macroeconómica y la recesión persistieron a lo largo de la década "perdida" de los años '80. A su término, los partidos obreros populistas en el gobierno en la Argentina, México y Venezuela habían comenzado a implementar las reformas de mercado<sup>7</sup>. Según Cukierman y Tommasi (1998), los partidos de trabajadores tienen una ventaja comparativa en la implementación de políticas de mercado que generan incertidumbre en el electorado ya que cuentan con la confianza de éste. Es decir, esos partidos son más creíbles cuando reclaman que el cambio de política se debe a un shock exógeno y no a la ideología del partido. Sin embargo, dado que los partidos de base laboral en el gobierno tienen que superar la desconfianza del sector empresarial hacia su carácter previamente populista para poder atraer inversión de capital en sus economías, sus políticas deben ser más drásticas para demostrar su compromiso de llevar a cabo políticas de mercado.

La implementación drástica de las reformas de mercado tiene, sin embargo, costos para sindicatos y trabajadores cuya fortaleza previa creció gracias a la expansión estatal, el proteccionismo, los mercados de trabajo rígidos y la influencia política. La liberalización del comercio incrementó las diferencias inter e intrasectoriales entre trabajadores dificultando la solidaridad horizontal en los sindicatos. La competencia internacional y la privatización provocan también la reestructuración industrial y la pérdida de empleos en sectores que habían estado altamente sindicalizados en el pasado, reduciendo así la influencia relativa de los sindicatos. Un mayor nivel de desempleo debilita el poder de negociación de los sindicatos e incrementa la inestabilidad laboral de sus bases<sup>8</sup>. La estabilización macroeconómica basada en topes salariales y en la apertura comercial redujo aun más su poder en las negociaciones salariales<sup>9</sup>. Además, la reforma de las regulaciones sociales y laborales afecta a las instituciones que sostenían la influencia legal y política de los sindicatos (que iban desde designaciones en comités de seguridad social hasta monopolios de representación de los trabajadores) y que ellos no hubiesen sido capaces de conseguir por sí mismos basándose solamente en su poder de negociación con el empresariado. Especialmente, las reformas de mercado introducen un alto grado de incertidumbre sobre la posición en el mercado laboral de las bases sindicales en el futuro, lo que a menudo les induce a rechazar cambios. Todos estos efectos son más agudos en los sectores que han disfrutado de niveles altos de protección contra la competencia en el pasado (como el sector público y la industria).

<sup>7</sup> Las reformas de mercado incluían medidas de estabilización de corto plazo, contención fiscal, liberalización financiera, competencia en el intercambio y en las tasas de interés, liberalización comercial, privatización y desregulación de la mayoría de los mercados, incluyendo el mercado laboral (Williamson, 1990).

<sup>8</sup> En la Argentina, el desempleo se incrementó del 6,5 % en 1988 al 18,6 en 1995 (INDEC). En Venezuela aumentó del 6,9 % en 1988 al 9,6 en 1989 y al 10,4 en 1990 aunque se redujo al 6,4 % en 1993 (Belancourt et al., 1995:5). En México, la medición del desempleo es muy discutida, pero los índices más altos se alcanzaron en 1983 y 1984 (ILO); la combinación del nivel de desempleo oficial y el de la economía sumergida da lugar a mediciones que muestran que creció desde el 6,8 % en 1989 hasta un 8 % en 1994 (Salinas, 1994).

<sup>9</sup> En la Argentina, la hiperinflación redujo un 36,3 % los salarios reales de la manufactura entre enero de 1989 y marzo de 1991. Incluso después del éxito de la estabilización, los salarios reales de la manufactura cayeron un 12 % entre abril de 1989 y junio de 1995 (Consejo Técnico de Inversiones, 1997:65). En Venezuela, el salario industrial real bajó un 35 % en el período entre 1989 y 1993 (UNIDO, 1998). En México, los salarios reales en la manufactura se redujeron casi un 40 % entre 1982 y 1988, y a pesar de su mejora durante el gobierno de Salinas, no recuperaron el nivel alcanzado en 1982 (ILO).

A pesar del efecto de las reformas de mercado en el sector laboral, los partidos de trabajadores en el gobierno y sus aliados sindicales en Venezuela, México y la Argentina tenían grandes incentivos para negociar mutuamente. Ambas partes preferían evitar conflictos costosos y tener gobiernos de origen populista antes que gobiernos formados por otros partidos llevando a cabo las reformas de mercado. Sin embargo, mientras algunos de los sindicatos estudiados colaboraron con sus aliados en el gobierno, otros optaron por el conflicto pese a poner en riesgo la gobernabilidad. ¿Qué circunstancias explican la lealtad o la deslealtad de los sindicatos a los partidos con los que tradicionalmente estaban aliados? Además, el éxito de los sindicatos de trabajadores en la persecución de sus objetivos también varía independientemente de si escogieron la colaboración o el conflicto. ¿Por qué en algunos casos los gobiernos optaron por ceder a las demandas laborales y en otros no?

## II. Intereses, instituciones y el análisis comparado

Varias teorías aportan aproximaciones relevantes para responder las preguntas formuladas más arriba. Las teorías basadas en el papel de los intereses se han centrado en clases, factores y sectores, como unidades de análisis. Estas teorías asumen que las preferencias políticas de los actores derivan de sus intereses, y entienden las preferencias políticas de éstos como resultado de esos intereses (Gourevitch, 1986; Rogowski, 1989; Frieden, 1991). Algunas teorías estudian los efectos de la globalización y de las reformas de mercado en los intereses económicos de diversos sectores, ya sea expuestos versus protegidos o públicos versus privados<sup>10</sup>. De acuerdo con estas teorías las preferencias políticas de los empleados (y empleadores) en los sectores expuestos (o protegidos) internacionalmente están basadas en sus intereses económicos en los mercados internacionales o en su dependencia en subsidios estatales. Estas teorías aportan una explicación sólida de los orígenes de las preferencias sindicales, basadas en su interés acerca de la liberalización económica. No obstante, estas teorías presentan algunas limitaciones empíricas al explicar los patrones de interacción en los casos estudiados en este artículo porque se encuentran variaciones intrasectoriales pese a los intereses económicos en común. Por ejemplo, a pesar de que tanto México como Venezuela son exportadores de petróleo y que su producción está monopolizada por el estado, la reacción de los sindicatos de los trabajadores del petróleo ante los intentos de aumentar la productividad por parte de la gerencia fue diferente en cada caso.

Las teorías basadas en los intereses de los actores no prestan atención al efecto de las instituciones en la formación de las demandas sociales. Variables institucionales influyen en el poder de negociación de los sindicatos y en su relación con los gobiernos. En concreto, explicaciones basadas meramente en el interés económico de los sindicatos no pueden dar cuenta del efecto de los legados populistas o la influencia de las organizaciones sobre afiliados que se encuentran inseguros respecto del efecto de los

<sup>10</sup> Por ejemplo, Frieden (1991) presenta un argumento general sobre las preferencias sectoriales sobre políticas públicas; también luego lo aplica a las preferencias sindicales respecto de políticas cambiarias en Frieden (1995). Swanson (1991) se centra en coaliciones interclases basadas en preferencias sectoriales en referencia a la descentralización de las negociaciones colectivas y al ajuste estatal. Los estudios latinoamericanos utilizan una lógica similar para explicar coaliciones populistas entre trabajadores urbanos y empresarios industriales que producen para el mercado doméstico basado en la transferencia de recursos desde la exportación hacia sectores protegidos para la industrialización por sustitución de importaciones (Cardoso y Faletto, 1969; O'Donnell, 1973).

reformas de mercado sobre sus intereses futuros. Los análisis institucionales, en cambio, se centran tanto en las *instituciones público-formales* que influyen sobre la respuesta de los gobiernos a las demandas sociales, como en las *instituciones socioeconómicas* que dan forma a las presiones distributivas de las organizaciones sociales (Garrett y Lange, 1996). Acerca del primer tipo de instituciones, los estudios recientes sobre liberalización económica se centran en el análisis de los gobiernos y se fijan en su capacidad para controlar demandas sociales que puedan afectar las reformas de mercado<sup>11</sup>. Acerca del segundo tipo, la literatura sobre corporatismo destaca el papel de variables organizativas de nivel macro, como la dinámica interna de los sindicatos y las alianzas partidarias de largo plazo, en la formación de las preferencias de los sindicatos y de sus estrategias frente a los gobiernos<sup>12</sup>. La versión neocorporatista en Europa occidental asume la existencia de economías abiertas y de corporatismo societario. La versión latinoamericana asume economías cerradas y pone un peso mayor en la utilización de las instituciones estatales para controlar la organización de los trabajadores<sup>13</sup>.

Mientras que las teorías centradas en los intereses no tienen en cuenta las instituciones, el análisis institucional macro dificulta la explicación de la variación en el comportamiento sindical en el mismo país<sup>14</sup>. Sin embargo, los casos estudiados muestran diferencias en la interacción entre sindicato y gobierno dentro de cada uno de los países analizados. Así pues, siguiendo el camino abierto por Pizzorno (1978) y Crouch (1982), y renovado por los estudios comparativos más recientes de la política sindical ante los efectos de la globalización o de las reformas de mercado en los diferentes sectores y países<sup>15</sup>, propongo un cambio en el foco de análisis para entender a los sindicatos como organizaciones a partir de sus interacciones con el gobierno en diferentes contextos. En este artículo esgrimo una teoría partidista para entender la interacción entre gobierno y sindicatos que puede aplicarse tanto a confederaciones nacionales en distintos países como a los propios sindicatos en sectores diferentes dentro del mismo país. Esto es así ya que esta teoría se fija en la interacción de variables que pueden diferenciarse en cada contexto. La comparación entre países y sectores distintos permite distinguir el efecto de intereses a nivel sectorial y de instituciones a nivel nacional.

<sup>11</sup> Nelson (1989 y 1990), Haggard y Kaufman (1994 y 1995) y Rodrik (1996), por ejemplo, asumen que la liberalización conlleva costos y da beneficios difusos, haciendo difícil la organización de la acción colectiva en apoyo a la reforma. Así, la aplicación de la reforma implica la frustración de la resistencia societal y el aislamiento de los políticos reformistas. En la situación concreta de América Latina, Acuña y Smith (1994) y Conaghan y Malloy (1994) también destacan la combinación que algunos políticos llevan a cabo de represión, cooptación y aislamiento para la implementación de reformas de mercado.

<sup>12</sup> Entre otros, Schmitter (1974), Cameron (1984), Lange (1984), Calmfors y Driffill (1988), Garrett y Lange (1985) y Lange y Tsebelis (1995) han estudiado el efecto de la densidad y la concentración sindical, de la centralización de negociaciones salariales y de la afiliación partidaria en el comportamiento sindical y en los efectos de éste.

<sup>13</sup> En la definición original de Schmitter (1974), los intereses organizados en el corporatismo "societal" surgieron de manera más autónoma del estado que del corporatismo "estatal". Los estudios comparados latinoamericanos enfatizan la "incorporación" estatal del trabajo (Collier y Collier, 1979, 1991) y el carácter profundamente político de la actividad sindical dado el alto nivel de intervención estatal (Zapata, 1986 y 1993). Los estudios de casos confirman esta visión. Concretamente, Zapata y Collier y Collier destacan que estos tres países se caracterizan por un alto nivel de intervención estatal histórica y beneficios legales para trabajadores formales.

<sup>14</sup> En un trabajo de carácter institucionalista sobre las formas sucesivas que adquiere la alianza entre las organizaciones de trabajadores y los partidos laboristas, Burgess (1998) se fija en los costos externos que los partidos políticos generan en la toma de decisiones de los sindicatos a nivel nacional. En cambio, yo propongo estudiar las dinámicas internas de los sindicatos y el efecto de la competencia en la relación entre los líderes o los afiliados y los partidos políticos.

<sup>15</sup> Los volúmenes editados por Golden y Pontusson (1992) y Clandfield y Sil (en prensa) aportan una buena muestra del trabajo reciente en esta dirección en referencia a países desarrollados y en desarrollo, respectivamente.

### III. Patrones de interacción entre sindicatos y gobierno

La interacción entre sindicatos y gobierno implica tanto la movilización como la contención sindical, y la capacidad para obtener concesiones del gobierno con estos medios. La movilización se refiere a la protesta organizada por los sindicatos que afecta las relaciones laborales, y es la medida más frecuente de comportamiento sindical. La movilización puede irrumpir en la producción y erosionar al gobierno, especialmente gobiernos obreros en el gobierno, dado que parte de su reclamo electoral se basa en su control del sector laboral. La movilización suele medirse contando el número de huelgas, su duración y su dimensión, pero los tipos de protesta varían en función del legado institucional y cultural<sup>16</sup>. Mecanismos alternativos de protesta incluyen manifestaciones, boicots, sabotajes, huelgas de hambre y sentadas.

La interacción no sólo se define en función de la movilización o la contención de los sindicatos. El gobierno puede responder otorgando o rechazando concesiones. Dado que la movilización es costosa para los sindicatos, los líderes sindicales prefieren amenazar con la huelga antes que llevarla a cabo. Si el sindicato es poderoso, esta amenaza debería ser suficiente para obtener las concesiones que el gobierno puede otorgar porque el conflicto también genera costos para el gobierno. Sin embargo, algunos sindicatos fuertes optan por el recurso de la movilización para alcanzar sus demandas aunque el costo parezca innecesario. De hecho, hasta sindicatos débiles que tienen más que perder y menos que ganar con la huelga, en ocasiones optan por perseguir "derrotas heroicas", usando la metáfora de Golden (1997).

Para entender esta irracionalidad aparente en el comportamiento de los sindicatos así como sus efectos (si hay alguno) en la actitud del gobierno, combiné la reacción de ambos actores en cuatro interacciones posibles. Cuatro categorías surgieron de esa clasificación: movilización exitosa u "oposición", movilización fallida o "resistencia", contención exitosa o "cooperación", y contención fallida o "subordinación". La clasificación se presenta en el cuadro 1.

CUADRO 1  
Clasificación de interacciones posibles entre sindicatos y gobierno

	Contención	Movilización
Concesiones	Contención exitosa o "cooperación"	Movilización exitosa u "oposición"
No concesiones	Contención fallida o "subordinación"	Movilización fallida o "resistencia"

Esta clasificación se aplicó a las principales confederaciones laborales nacionales en la Argentina, México y Venezuela, así como a sindicatos en cinco sectores afectados profundamente por las reformas de mercado: automotriz, educación, electricidad, petróleo y telecomunicaciones<sup>17</sup>. Las confederaciones laborales nacionales son la CGT

<sup>16</sup> Debido al efecto de los límites culturales e institucionales, la movilización se midió de diversas maneras. Por ejemplo, el significado de una huelga general en la Argentina, donde han ocurrido frecuentemente con anterioridad -incluso bajo gobiernos peronistas (McGuire, 1997)- es distinto al de una huelga general en Venezuela, donde semejantes movilizaciones no se habían usado antes como medios de protesta para expresar demandas económicas (Ellner, 1993).

<sup>17</sup> Las confederaciones nacionales son organizaciones multisectoriales del ámbito económico a las que los sindicatos se adhieren.

argentina, la CTM Mexicana y la CTV venezolana<sup>18</sup>. Los sindicatos estudiados organizan sectores que estaban bajo la administración del estado con la excepción del sector automotriz, que disfrutaba de protección preferencial en los tres países<sup>19</sup>. Estos sectores se escogieron porque sus condiciones pasadas reforzaron su poder de negociación durante el período de proteccionismo, pero los hicieron más vulnerables a la liberalización económica y a la reducción del estado. Este diseño de la investigación facilita la comparación entre países, sectores e incluso entre diferentes niveles de organización sindical y la diferenciación del efecto de las variables independientes en las variables dependientes en estos contextos diversos. Dado que la mitad de los sindicatos experimentaron un cambio de estrategia durante el período bajo estudio, cada sindicato cuenta con dos observaciones, de modo que se dobla el número total de observaciones ( $N = 18 \times 2 = 36$ ) para mostrar la continuidad o el cambio en las estrategias sindicales<sup>20</sup>. El cuadro siguiente resume todas las interacciones estudiadas, por sector y por país. Las flechas muestran el paso del tiempo entre la primera y la segunda observación. Los indicadores de movilización y de concesiones se incluyen en los cuadros del apéndice.

CUADRO 2  
Interacciones entre sindicatos y gobierno por país y sector

Sectores	Venezuela	México	Argentina	Variación sectorial	Total de casos
Petróleo	C → O	S → S	C → C	C=3, O=1, S=2	6
Automotriz	C → C	R → S	O → C	C=3, O=1, S=1, R=1	6
Telecomunicac.	C → O	C → C	O → C	C=4, O=2	6
Electricidad	C → O	C → O	O → C	C=3, O=3	6
Educación	R → R	O → O	R → R	R=4, O=2	6
CONF. NACIONAL	O → O	S → S	S → C	C=1, O=2, S=3	
Variación nacional	C=5, O=5, R=2	C=3, O=3, S=5, R=1	C=6, O=3, S=1, R=2		
Total de casos	12	12	12		36

Notas: C = cooperación (contención exitosa); S = subordinación (contención fallida).  
O = oposición (movilización exitosa); R = resistencia (movilización fallida).

<sup>18</sup> En los tres países comparo las respuestas de las principales confederaciones nacionales a una serie de políticas: estabilización, privatización, liberalización comercial, seguridad social, cambios en las regulaciones de la organización laboral y flexibilidad en el mercado de trabajo.

<sup>19</sup> Los sindicatos argentinos incluidos en este estudio son el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF), la Federación de Obreros y Empleados Telefónicos de la República Argentina (FOETRA), la Federación de Sindicatos Unidos Petroleros del Estado (SUPE) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) con sus sindicatos rivales. En México, las organizaciones de trabajadores estudiadas son el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el sindicato local de trabajadores de Ford Motors en Cuatitlán. En Venezuela, se incluyen la Federación de Trabajadores de Teléfonos (FETRADEL), la Federación de Trabajadores de la Electricidad (FETRAELEC), la Federación de Trabajadores Petroleros (FEDEPETROL), la Sección de Ford Motors de la Federación de Trabajadores del Sector Automotriz (FETRAUTOMOTRIZ) y los múltiples sindicatos en el sector de la educación. En los tres casos analicé el proceso de reestructuración y de reforma industrial que implicasen negociaciones con los sindicatos mencionados.

<sup>20</sup> Los cambios en la variable independiente de una categoría a otra se usaron, cuando fue posible, como puntos de división entre ambos períodos. Cuando no se encuentran cambios en la variable independiente, la demarcación se basó en la iniciativa de dos tipos de reforma (por ejemplo, privatización y reestructuración) si era posible.

El cuadro 2 muestra que los casos estudiados aportan una variedad de observaciones con interacciones entre sindicatos y gobierno sin ningún patrón aparente a nivel nacional o sindical, ilustrando la necesidad de ir más allá de las variables estatales y sectoriales. Las celdas marginales al final del cuadro muestran que cada uno de los países estudiados presentan al menos tres tipos diferentes de interacción a pesar de encontrarse en contextos similares (definidos en términos de instituciones políticas y condiciones macroeconómicas). A la vez, las celdas marginales a la derecha del cuadro también muestran interacciones diversas en cada uno de los sectores económicos analizados a pesar de la similitud de intereses. En la sección siguiente propongo una hipótesis que explica esta variación.

#### IV. Una teoría partidista de la interacción entre sindicatos y gobierno

Los afiliados de los sindicatos tienen preferencias distintas acerca de salarios, condiciones de trabajo y estabilidad laboral en función de sus alternativas personales en el mercado de trabajo. Los líderes sindicales, pues, agregan sus demandas en una combinación particular de tales preferencias. Los líderes sindicales también organizan acciones colectivas (ya sea huelgas o contención) y hacen posible el control del comportamiento de los trabajadores durante el período de transformación de la acción en beneficios (Pizzorno, 1978:278). Así pues, los dirigentes sindicales, como representantes de los trabajadores, son sus agentes en los intercambios con el gobierno.

No obstante, los sindicatos no son agentes perfectos y las preferencias de los líderes sindicales no tienen por qué ser idénticas a las de los trabajadores (Crouch, 1982:161)<sup>21</sup>. Los líderes sindicales también tienen en cuenta sus propios objetivos, y no sólo los de los trabajadores, en sus negociaciones. Por ejemplo, los líderes sindicales pueden buscar ventajas ideológicas o materiales mientras actúan como representantes de los trabajadores, o quizás prefieran maximizar resultados a largo plazo a concentrarse en los objetivos de corto plazo de los trabajadores. Por ello puede asumirse que ellos quieren maximizar la supervivencia en el liderazgo. Es decir, cualesquiera sean los objetivos de los líderes sindicales, su primera limitación es "permanecer en el poder porque si no no serían capaces de perseguir sus objetivos" (Farber, 1986:1080). Así pues, mientras sus objetivos pueden percibirse como un costo en su papel de agentes en el intercambio, los líderes sindicales están constreñidos por las preferencias de sus bases en tanto que quieren evitar ser reemplazados como agentes de los trabajadores<sup>22</sup>. Los líderes sindicales quieren evitar ser reemplazados por rivales internos o externos. Pueden ser sustituidos por líderes nuevos que proponen demandas sindicales distintas (competencia de partido o de liderazgo) o sus afiliados pueden abandonar el sindicato para afiliarse a otro cuya orientación les parece más atractiva (competencia entre sindicatos)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Las imperfecciones de la acción sindical pueden resultar ventajosas para los trabajadores que seleccionan líderes sindicales no sólo para que expresen sus demandas, sino también para que las articulen y para que calculen los beneficios de los intercambios que se producen a largo plazo.

<sup>22</sup> Farber (1986) considera que las restricciones democráticas en el liderazgo varían desde casos en los que esas restricciones son tan amplias que los líderes pueden maximizar su función objetiva sin tener en cuenta los límites del proceso político (dictadura) hasta casos en los que los dirigentes están constreñidos por el proceso político y por la necesidad de responder a las bases. Sin embargo, Farber también demuestra que la posibilidad de desobediencia o insurrección por parte de las bases limita a los líderes incluso en democracias imperfectas.

<sup>23</sup> Desde un punto de vista hirshmaniano, el reemplazo de unos dirigentes por otros puede entenderse como "voz" en el seno de la organización, mientras que el abandono de la organización por parte de los afiliados puede asemejarse a su concepto de "salida".



Intentos previos de mantener el liderazgo han llevado a los dirigentes sindicales a construir alianzas duraderas con partidos políticos para complementar su fuerza industrial con influencia política. Los partidos políticos han encauzado las demandas de los trabajadores a través del estado y favorecido la movilización de apoyos por parte de otros sectores sociales (Valenzuela, 1994). Las alianzas partidarias construidas en estos intercambios históricos crearon lazos de lealtad entre partidos y sindicatos, influyendo así tanto sobre la capacidad para negociar como sobre las actitudes de los líderes sindicales hacia el gobierno. Así pues, la lealtad al partido implica que, en igualdad de condiciones, los líderes sindicales deberían preferir la contención cuando sus partidos aliados ocupan el gobierno y la movilización de sus bases cuando sus aliados se encuentran en la oposición<sup>24</sup>. Por lo tanto, si los dirigentes sindicales aliados con los partidos políticos en el gobierno son reemplazados por otros líderes asociados con partidos de la oposición, el cambio no sólo los afectará a ellos, sino también al tipo de interacción entre el sindicato y el gobierno.

Los estrategos políticos tienen en cuenta el efecto de la lealtad al partido en las actitudes de los sindicatos. Dado que sindicatos leales pueden facilitar la puesta en práctica de las políticas del gobierno y proporcionar apoyo electoral, los políticos en el gobierno deberían preferir premiar su lealtad antes que dar concesiones a sindicatos que no están vinculados al partido en el gobierno<sup>25</sup>. Especialmente, dado que dirigentes sindicales no aliados, sin vínculos ideológicos o electorales al gobierno, tienen menos incentivos para la contención. Por lo tanto, la identidad del partido en el gobierno afecta la dinámica organizacional de los sindicatos. La lealtad partidaria facilita la satisfacción de las demandas laborales al inicio de la alianza. Sin embargo, si las reformas de mercado implementadas por partidos populistas aumentan la incertidumbre de los trabajadores acerca de su futuro, las lealtades partidarias pueden acabar siendo contradictorias con las demandas de éstos, afectando así la supervivencia en el liderazgo y los incentivos de los dirigentes sindicales en su interacción con los gobiernos.

### *Competencia partidaria o de liderazgo*

La diversidad de afiliaciones entre partidos y sindicatos implica que varios partidos atraen a las organizaciones de trabajadores. En Europa, estos partidos suelen ser comunistas, socialistas o demócrata cristianos. En América Latina, los partidos populistas de trabajadores consolidados han competido históricamente con otros partidos de izquierda por la influencia en los sindicatos. Los mayores costos de la competencia entre líderes en un contexto menos democrático también aumentaba el valor de los subsidios concedidos por los partidos políticos en América Latina. La competencia por el liderazgo entre rivales asociados con partidos políticos diferentes puede ocurrir tanto dentro de un mismo sindicato a modo de competencia partidaria, como a través de sindicatos distintos, combinando competencia partidaria y sindical por un número más elevado de afiliados. Cuando el liderazgo sindical afín con el partido laborista se

<sup>24</sup> Korpi (1978) explica este patrón como el resultado de una compensación entre recursos industriales y políticos. En el contexto de América Latina, Zapata (1986) explica la regularidad de huelgas políticas por la influencia de la acción estatal en las relaciones industriales.

<sup>25</sup> El costo de las negociaciones con líderes sindicales no aliados es más alto debido a la falta de confianza mutua mientras que una parte de los costos de acción puede indirectamente ir a favor de los partidos de la oposición.

encuentra sin competencia, como le ocurre al sindicato de teléfonos mexicano, existe un monopolio partidario. Cuando los activistas de partidos diferentes compiten o incluso comparten posiciones de liderazgo a través de representación proporcional en la misma organización, como sucede en la CTV venezolana, existe competencia partidaria.

En algunos casos, facciones diversas del mismo partido compiten por el liderazgo sindical. Para los dirigentes sindicales aliados, esta forma de competencia implica el riesgo de ser reemplazados en su papel de representantes sindicales. Para los partidos de base laboral en el gobierno, competencia partidaria significa que líderes sindicales aliados pueden ser sustituidos por activistas hostiles aliados con la oposición. La competencia por el liderazgo entre facciones sólo implica riesgo si existe la posibilidad de que la facción ganadora rompa su alianza con el partido para unirse a la oposición.

Si los dirigentes sindicales perciben que la competencia entre líderes crece (por ejemplo, perdiendo las elecciones sindicales locales), intentarán recuperar a sus seguidores para evitar ser reemplazados. Si creen que líderes rivales se benefician por su contención frente a las reformas de mercado, sus incentivos para la movilización aumentarán a fin de evitar ser sustituidos por otros líderes. En ese caso, el llamado a la movilización tiene el propósito de mostrar a sus seguidores que no se han "vendido". El deseo de mantener su liderazgo incrementa sus incentivos para la movilización –incluso cuando no es la mejor estrategia teniendo en cuenta la información disponible– porque si pierden el control de sus organizaciones no podrán continuar negociando.

### *Competencia sindical*

La competencia sindical, o fragmentación organizacional, se refiere a la rivalidad entre sindicatos para la representación de trabajadores en el mismo sector. En algunos casos, hay un monopolio sindical y un solo sindicato representa a todos los trabajadores del sector. Por ejemplo, el sindicato mexicano de maestros era el único en el sector de educación y los docentes no tenían otro remedio que afiliarse a ese sindicato. En otros casos, hay competencia sindical y varias organizaciones compiten por la afiliación de los mismos trabajadores. Por ejemplo, trece federaciones competían por la representación de docentes venezolanos en 1991.

La fragmentación organizativa introduce la necesidad de coordinar la acción de diferentes sindicatos para organizar la acción colectiva, ya sea para la movilización o la contención. Cuanto mayor es el número de sindicatos compitiendo por los mismos afiliados, más difícil resulta la coordinación de la acción colectiva (Olson, 1970:48). La competencia sindical hace que la coordinación y su desarrollo sean más costosos, ya que tienen que crear incentivos para atraer miembros de organizaciones rivales<sup>26</sup>. Los sindicatos que intentan atraer a afiliados de otras organizaciones de trabajadores suelen actuar de maneras distintas con el propósito de ser más atractivos a futuros afiliados. Esta situación se agudiza si los sindicatos se identifican con partidos distintos que generan no sólo actitudes diferentes hacia el gobierno, sino también costos de negociación diferentes a cada sindicato.

<sup>26</sup> Golden (1993:441) demuestra que la coordinación en las negociaciones salariales es más frecuente cuando el monopolio sindical es alto porque la competencia por conseguir un mayor número de afiliados "aumenta los incentivos de los sindicatos para tratar de maximizar sus ganancias salariales para retener a sus afiliados y para atraer a los de sus competidores".

Además de los costos de coordinación, la diversidad de sindicatos hace que el sindicalismo sea también más débil que si la representación de los trabajadores en ese sector se concentrara en un sindicato monopolístico único, ya que los dirigentes de cada sindicato controlan la movilización o contención de tan sólo una parte de los trabajadores. Como resultado, el gobierno no valora tanto su interacción con cada sindicato porque sabe que va a tener que establecer negociaciones múltiples dentro de un mismo sector, lo que incrementa los costos de negociación. Así pues, aunque el gobierno prefiera premiar a sindicatos leales, no debería estar tan dispuesto a dar concesiones a sindicatos en competencia, dado que son más débiles que los sindicatos monopolísticos y que el proceso de negociación es más costoso. Es decir, la respuesta del gobierno a los sindicatos leales está más relacionada con la fuerza del sindicato que con su nivel de movilización.

### *La teoría partidista de las interacciones entre sindicatos y gobierno*

El efecto de la competencia sindical y de la competencia por el liderazgo en la interacción entre los dirigentes sindicales y el gobierno depende de la identidad del partido en el gobierno. Cuando los partidos de base laboral implementan reformas de mercado, los líderes sindicales están dispuestos a colaborar a pesar de la incertidumbre y el malestar de sus bases, en función de lealtades de larga data con sus aliados tradicionales. Los dirigentes sindicales leales están predispuestos a colaborar y pueden esperar algunas concesiones a cambio. Además, están mejor informados sobre los compromisos y las limitaciones de los partidos con los que están aliados y pueden evaluar mejor la necesidad de implementar esas políticas.

Sin embargo, el cambio de política de los partidos laboristas deja vacío el espacio populista de aquellos que no están de acuerdo con las reformas de mercado. Los partidos políticos de izquierda en la oposición o los políticos disgustados que abandonan el partido gobernante (en términos ideológicos) pueden aprovecharse del cambio de política para ocupar ese espacio. Este movimiento puede facilitar el crecimiento de activistas sindicales militantes aliados con partidos políticos o facciones de un partido que se oponen a las reformas y que agudizan la competencia entre partidos y de liderazgo. En realidad, en los tres países estudiados emergieron partidos políticos nuevos que ocupan ese espacio populista<sup>27</sup>. La aparición de nuevos partidos también favorece que la competencia entre facciones se convierta en competencia partidaria. A la vez, ésta aumenta la posibilidad de que se lleven a cabo movilizaciones. Estos efectos son más probables en sectores donde los trabajadores encuentran un alto nivel de incertidumbre sobre el cambio repentino de lo público a lo privado o de la protección a la apertura, lo que puede llevarles a optar por la movilización. Además, las reformas de mercado pueden acentuar la competencia entre sindicatos, provocando divisiones sobre cómo responder a ellas o agravando la difícil distribución de recursos escasos entre sindicatos rivales. Con el propósito de atraer a afiliados de otros sindicatos para

<sup>27</sup> Las reformas de mercado generaron una nueva convergencia crítica en la política electoral de estos países (junto a un proceso simultáneo de democratización y descentralización) que dio lugar a la aparición de nuevos partidos o divisiones en los partidos de trabajadores en el gobierno. En la Argentina, el FREPASO o Frente para un País Solidario surgió como escisión del peronismo. En México, se formó el PRD o Partido de la Revolución Democrática a partir de una división en el PRI. En Venezuela, Causa R llegó a convertirse en un partido político de escala nacional, al que siguieron un nuevo conjunto de opciones políticas que dieron una forma nueva al sistema bipartidista tradicional.

ampliar su representatividad en esas disputas, los sindicatos rivales son más propensos a intentar diferenciarse entre ellos sobre la base de boicotear los esfuerzos de coordinación para el intercambio con el gobierno, debilitando así a todas las organizaciones sindicales en ese sector.

Estas condiciones explicativas no son estáticas. La identidad del partido en el gobierno cambia con las elecciones. La competencia entre sindicatos y la competencia entre partidos en el seno del movimiento sindical también puede cambiar. Aunque los gobiernos no suelen poder manipular estas variables a corto plazo, sus políticas pueden influir sobre estos cambios. Las reformas de mercado en concreto pueden afectar todas estas variables mejorando o empeorando las oportunidades electorales del partido en el gobierno, generando nuevos retos para los dirigentes sindicales y haciendo más difícil la coordinación de las estrategias de los sindicatos. Si se producen cambios en las condiciones explicativas, deberían ocurrir cambios en la variable dependiente, explicando así variaciones en las interacciones entre sindicatos y gobierno durante el período estudiado.

Teniendo en cuenta estas condiciones explicativas, el siguiente cuadro resume las interacciones esperadas entre sindicatos y gobierno cuando un partido de base laboral implementa reformas de mercado:

CUADRO 3  
Condiciones previstas para sindicatos leales y gobiernos populistas

		COMPETENCIA PARTIDARIA POR EL LIDERAZGO	
		MONOPOLIO (un partido)	COMPETENCIA (varios partidos)
COMPETENCIA ENTRE SINDICATOS POR AFILIADOS	MONOPOLIO (un sindicato)	COOPERACIÓN (contención exitosa)	OPOSICIÓN (movilización exitosa)
	COMPETENCIA (varios sindicatos)	SUBORDINACIÓN (contención fallida)	RESISTENCIA (movilización fallida)

La "cooperación", o contención exitosa para la obtención de concesiones, es más frecuente en la ausencia de competencia sindical y de partidos –cuando sólo un sindicato organiza a todos los trabajadores y está afiliado con el partido gobernante–. La lealtad al partido reduce los incentivos para la movilización y facilita las negociaciones, mientras que el monopolio sindical incrementa el poder de negociación del sindicato porque el gobierno persigue la colaboración de un sindicato fuerte y leal.

La "oposición", o movilización exitosa, es más probable en casos de creciente competencia entre partidos y monopolio sindical –cuando los dirigentes afiliados a distintos partidos compiten por el control de un sólo sindicato–. La competencia creciente entre partidos basada en protestas sobre las consecuencias del cambio de política hace que los incentivos para una movilización "irracional" aumenten<sup>28</sup>, porque los líderes de los sindicatos aliados temen ser reemplazados y las secciones controladas por organizaciones rivales ya se han movilizadas. Dado que el sindicato es fuerte, es

<sup>28</sup> Dado que el monopolio sindical refuerza al sindicato y hace que el gobierno observe su fortaleza, parece innecesario demostrarlo en términos de la interacción externa, pero la competencia partidaria da pie a que los líderes sindicales protesten por razones relacionadas con su poder interno.



probable que los gobernantes ofrezcan concesiones para que los dirigentes laborales aliados puedan demostrar ser más exitosos que sus rivales.

La "subordinación", o contención fallida, es más posible que resulte a partir de la competencia entre diferentes sindicatos aliados con el partido en el gobierno. Mientras la lealtad al partido facilita la contención, la competencia entre sindicatos debilita a todos los sindicatos a pesar de su lealtad. Los gobernantes pueden escoger aliarse con el sindicato más sumiso. Esta selección debería favorecer que los sindicatos optasen por ser dóciles para evitar perder recursos y resultar menos atractivos a los trabajadores que otros sindicatos rivales.

La "resistencia" o movilización fallida es más frecuente cuando la competencia entre partidos y la competencia sindical se superponen –sindicatos rivales aliados con partidos distintos–. La competencia entre sindicatos debilita el sindicalismo y, junto con la competencia entre partidos, hace que la coordinación resulte más difícil. Los sindicatos asociados con los partidos de la oposición protestan para diferenciarse de los sindicatos leales cooperativos. Si tienen éxito en atraer a afiliados debido a su actitud beligerante, los sindicatos leales se volverán más combativos para evitar la pérdida de afiliados aunque la competencia entre sindicatos los debilite y reduzca sus posibilidades de éxito.

## V. Aplicación de la teoría partidista en la Argentina, México y Venezuela

De acuerdo con la teoría partidista, las interacciones entre sindicatos y gobiernos en la Argentina, México y Venezuela deberían haber experimentado los efectos de los vínculos partidarios ya que los partidos en el gobierno son de base laboral y con una fuerte influencia en el movimiento sindical. En este contexto, la competencia por el liderazgo debería haber incrementado la probabilidad de movilización y la competencia sindical debería haber tenido el mismo efecto en la frecuencia de concesiones a los sindicatos. Esta sección aporta una descripción breve de las dinámicas de los casos estudiados, relacionándolos con las condiciones previstas para cada tipo de interacción. Dichas interacciones se resumen en los cuadros del apéndice.

En Venezuela, aunque la CTV ha estado históricamente relacionada con AD, otros partidos intentaron usurparle el liderazgo y consiguieron desplazar a AD brevemente al principio de los años '60. El pluralismo de la CTV se debía en gran medida al sistema de representación proporcional en su liderazgo, que favorecía la inclusión de partidos minoritarios en el comité ejecutivo (Ellner, 1993). En 1989, después de que Pérez anunciase las reformas, los disturbios urbanos pusieron en evidencia la insatisfacción general de la población. Los dirigentes sindicales de AD, temiendo perder el control de la CTV a favor de los partidos de la oposición que rechazaron las reformas, convocaron a la primera huelga general en la historia de Venezuela en mayo de 1989. La tensión entre la lealtad al partido y la supervivencia de los líderes dividió a los dirigentes sindicales de AD entre aquellos procedentes de la CTV y que eran favorables a la huelga, y aquellos con cargos designados en el partido y que se oponían a la movilización<sup>29</sup>. Las concesiones de Pérez incluyeron aumentos salariales de emergencia, suspensión de despidos y retención del control de precios sobre productos de la canasta básica. Sin embargo, en 1990 y 1991 Causa R, un partido político nuevo, empezó a crecer rápidamente dentro del movimiento obrero –especialmente entre los trabajadores del

sector público– sobre la base de rechazar las reformas, incrementando así la competencia partidaria. Como resultado, la CTV convocó a protestas adicionales a pesar de que Pérez puso un alto a la reforma del sistema de despidos y de la seguridad social, y de que aceptó además las demandas sindicales para que el ministro de trabajo fuese despedido. Así, el monopolio sindical y la creciente competencia entre partidos explican la oposición de la CTV.

A pesar de las tendencias nacionales del sindicalismo, Venezuela experimentó variación en las interacciones entre los sindicatos y el gobierno. En el caso de la privatización del monopolio estatal de la telecomunicación, la combinación del monopolio sindical con el monopolio partidario ejercido por los dirigentes sindicales de AD dio lugar a una situación de cooperación. Ambos actores intercambiaron contención sindical por concesiones que incluían acciones de las empresas para los trabajadores, estabilidad laboral y dos representantes en la dirección de la empresa. No obstante, la insatisfacción de los trabajadores con la privatización hizo posible que Causa R ganara las elecciones sindicales en las elecciones del principal sindicato local (Caracas) y que creciese en otras regiones por oponerse a las reformas de mercado y a la privatización. Como resultado, una cúpula nueva de AD tomó el control del sindicato e incrementó la movilización del sindicato nacional contra la reestructuración laboral para mostrar su sensibilidad hacia la insatisfacción de las bases. Pese a los intentos gerenciales por implementar una reestructuración en gran escala, la empresa no pudo cambiar las condiciones de trabajo convenidos en los acuerdos de privatización. En este caso, el aumento de la competencia entre partidos combinado con el monopolio sindical situó al sindicato en la situación de oposición<sup>30</sup>.

Dinámicas similares explican el cambio de cooperación a oposición en el caso del sindicato de los trabajadores de la compañía estatal de electricidad (CADAPE) y de la compañía pública de petróleo (PDVSA). El monopolio sindical y el liderazgo consolidado de AD facilitó la cooperación cuando el gobierno de Pérez descentralizó CADAPE. Las concesiones para el sindicato incluían incentivos monetarios significativos para la transferencia de trabajadores, estabilidad laboral e incrementos salariales para los trabajadores en el interior. Sin embargo, la subsiguiente insatisfacción de los trabajadores también hizo que Causa R, que había llevado al sindicato de Caracas a una huelga no autorizada, ganase las elecciones sindicales. En consecuencia, el liderazgo de AD aumentó la movilización y exitosamente boicoteó la reestructuración industrial. Una vez más, la competencia entre partidos combinada con el monopolio sindical dio lugar a una interacción de oposición. En PDVSA, la combinación de monopolio sindical y ausencia de competencia entre partidos para el liderazgo de AD favoreció la cooperación en 1991. A cambio, el sindicato retuvo prerrogativas para los trabajadores. Más tarde la insatisfacción de los trabajadores dio lugar a un incremento en la competencia entre partidos, no sólo por parte de Causa R sino también de otros partidos de izquierda –el MAS (Movimiento al Socialismo) y el MEP (Movimiento Electoral del Pueblo)–. Como resultado, los dirigentes de AD adoptaron una actitud más combativa contra las propuestas de la administración empresarial en 1993 e intentaron ganar legitimidad limitando el uso de prerrogativas en los contratos y consiguiendo parar la reforma de los precios de las proveedurías<sup>31</sup>. Así pues, competencia entre partidos, junto con monopolio sindical, explica la adopción de una postura de oposición por parte del sindicato.

<sup>29</sup> Las entrevistas de la autora con dirigentes sindicales de AD de facciones distintas confirmaron la posición de Ellner (1989) en este debate.

<sup>30</sup> Entrevistas con líderes sindicales, políticos en el gobierno y directores de empresas.

<sup>31</sup> *Ibid.*

En contraste con los sindicatos de las empresas públicas, los dos casos restantes muestran un patrón distinto. El sindicato de la Ford Motors, una organización local situada en Carabobo, optó por la cooperación. El sindicato contuvo a sus bases y aceptó despidos y nuevas condiciones de trabajo a cambio de participación en la selección de las personas despedidas, reincorporadas y entrenadas. En este caso, la cooperación resultó de la combinación del monopolio sindical con el monopolio partidario. En una entrevista personal, el gerente de relaciones laborales dijo que esa cooperación en la reestructuración y en los procesos de formación era posible porque los dirigentes sindicales de AD no tenían competencia de partidos de izquierda<sup>32</sup>. En el sector de la educación la superposición de la competencia entre sindicatos y entre partidos en trece federaciones afiliadas con distintos partidos y grupos políticos generó movilizaciones y resistencia fallida a la reforma administrativa iniciada por el ministro Gustavo Roosen. A pesar de que la coordinación fue costosa, la movilización de las bases sindicales benefició la conflictividad de los sindicatos que rompían los arreglos cooperativos. Esta situación llevó al viceministro de educación, Francisco Castillo, a quejarse diciendo que "Parece que hubiera una competencia entre los sindicatos para ver quién hace más huelgas y que el que hace más huelgas gana el apoyo de los maestros" (*El Nacional*, 9 de enero de 1991)<sup>33</sup>. A pesar de las diferencias entre estos dos sectores, ambos contrastan con el de las telecomunicaciones, el de la electricidad y el del petróleo, en que el nivel de competencia entre sindicatos y entre partidos no cambió a lo largo del periodo estudiado, y tampoco lo hicieron las interacciones analizadas.

En la Argentina<sup>34</sup>, el giro político del peronismo provocó la división de la CGT en tres facciones. Sin embargo, las tres facciones rivales se mantuvieron en las filas del peronismo. El gobierno de Menem no estaba dispuesto a hacer concesiones a la facción más "populista", aunque proporcionó incentivos selectivos (tales como garantías de monopolios de representación y designaciones en cargos ejecutivos) a los sindicatos más leales. Los sindicatos peronistas divididos no fueron capaces de detener una nueva ley que introdujo contratos temporales, ni los decretos que limitaban los aumentos salariales a incrementos en la productividad y que los privaban del control de los fondos de las obras sociales sindicales. Consecuentemente, muchos de los sindicatos más importantes abandonaron la facción "populista" y las tres facciones decidieron unificarse bajo un liderazgo dominado por los líderes sindicales más leales al gobierno en 1992. Así pues, la combinación del monopolio partidario y la competencia entre sindicatos hizo que las organizaciones de trabajadores peronistas se subordinasen de 1989 a 1992. Tras su unificación, la CGT recuperó su monopolio sindical y mantuvo su lealtad peronista, desplazándose de una posición de subordinación a otra de cooperación. Como resultado, el sindicalismo peronista fue recompensado con concesiones que incluían cambios en las reformas de las pensiones, la seguridad social, subsidios para las obras sociales y el mantenimiento de la legislación sobre las negociaciones colectivas y la organización laboral.

<sup>32</sup> La entrevista de la autora con el director de relaciones laborales de Ford y con el líder sindical de AD confirmó la explicación de Irazo et al. (1996).

<sup>33</sup> El ex ministro Gustavo Roosen y dirigentes sindicales de FetraMagisterio y Fenatev confirmaron esta explicación, derivada de una cronología de prensa, en entrevistas personales.

<sup>34</sup> La información en los casos de la Argentina surge de una cronología de prensa, anuarios y otros documentos sindicales, entrevistas con dirigentes sindicales, tres ministros de Trabajo y otros funcionarios políticos, así como directores de relaciones laborales en las empresas implicadas.

La Argentina también muestra diversidad en las interacciones entre sindicatos y gobiernos, a pesar de que las instituciones y las condiciones nacionales siguen siendo las mismas. Así como en el caso anterior, Menem también privatizó el monopolio estatal de las telecomunicaciones, ENTel. Pero en contraste con el caso venezolano, el sindicato se opuso a la privatización incrementando la movilización. La combinación de monopolio sindical y de fragmentación organizativa explica la decisión del sindicato. La competencia por el liderazgo en el sindicato de los trabajadores telefónicos aumentó cuando una facción "populista" opuesta a las reformas de mercado y a la privatización obtuvo el control del sindicato de Buenos Aires (el más grande de la federación), incrementando la movilización sindical<sup>35</sup>. El sindicato nacional monopolístico, sin embargo, obtuvo concesiones, incluyendo la administración y la representación de las acciones en manos de los trabajadores, paquetes de jubilación anticipada, así como subsidios para el fondo de salud del sindicato. Tras la privatización, los dirigentes peronistas leales recobraron el control del sindicato de Buenos Aires, limitando la competencia por el liderazgo. Así pues, la ausencia de competencia entre sindicatos y entre partidos cambió la posición del sindicato a una de cooperación con la gerencia empresarial en las negociaciones sobre la reestructuración laboral. Las concesiones en esta fase consistieron en participación del sindicato en el entrenamiento, contratos con las empresas organizadas por el sindicato y grandes paquetes compensatorios a la jubilación voluntaria. La privatización de compañías públicas de electricidad también generó una oposición inicial debido a la combinación de monopolio sindical y competencia por el liderazgo. Los sindicatos locales controlados por facciones "populistas" movilizadas en su competencia con los dirigentes leales se unieron a la CTA en 1992. Dado que la federación nacional estaba afiliada a la CGT, los sindicatos disidentes fueron expulsados. En consecuencia, la competencia por el liderazgo se redujo. Dada la falta de competencia sindical y de competencia entre partidos, el sindicato se situó en una posición de cooperación. En el primer periodo, las concesiones a los sindicatos incluían acciones para los trabajadores, subsidios para el fondo de salud del sindicato y contratos para cooperativas de antiguos empleados administradas por el sindicato. En el segundo periodo incluían subsidios para la participación de sindicatos en la privatización del sector –incluyendo la concesión de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF)–, así como paquetes de jubilación anticipada.

El caso de la reestructuración y privatización de la compañía de petróleo estatal (YPF) es diferente con respecto a los dos anteriores. Los dirigentes sindicales peronistas no encontraron competencia y tenían una relación muy cercana con Menem, lo que facilitó la negociación de concesiones, incluyendo subsidios para la compra de la flota petrolera, contratos para las compañías sindicales empleando a trabajadores despedidos y paquetes de jubilación y retiro voluntarios. Así pues, el monopolio de liderazgo y el monopolio sindical dieron lugar a una situación de cooperación. Por el contrario, el sector de la educación, como en Venezuela, estaba fragmentado en diversos sindicatos. En 1974, muchos de ellos se habían unido en torno de una confederación nacional, CTERA, cuyo líder, Mary Sánchez, fue uno de los dirigentes sindicales peronistas que abandonaron el partido y la CGT, en protesta por los cambios de política. No obstante,

<sup>35</sup> El cambio de política del peronismo provocó una escisión, que junto con algunos partidos de izquierda formaron un nuevo partido de oposición en 1992 que se convertiría en el FREPASO en 1994. Entre sus organizadores principales se encontraba un grupo de líderes sindicales que habían roto su vínculo con el movimiento sindical peronista y organizó una pequeña confederación nueva, la CTA (Congreso de Trabajadores Argentinos) en 1992.

muchos otros sindicatos no pertenecían a la confederación nacional y competían con CTERA en casi todas las provincias. Muchos de estos sindicatos eran peronistas. En este caso, la superposición de competencia sindical y competencia entre partidos generó una situación de resistencia o movilización fallida contra el plan de descentralización de la educación a nivel provincial aprobado por el Congreso en 1992. A pesar de la contención por parte de los trabajadores del sector del petróleo y de la movilización de los maestros –quienes llevaron a cabo más de un tercio del total de huelgas en 1991 y 1992–, en ambos casos no hubo cambios en el nivel de competencia entre sindicatos y entre partidos, ni en las interacciones entre sindicatos y gobierno durante el período estudiado.

Finalmente, el sindicato nacional de trabajadores automotrices se movió de la oposición a la cooperación en 1991. Este era un caso de monopolio sindical sin competencia entre partidos, haciendo que la oposición original fuera inesperada aunque la cooperación subsiguiente coincidiera con la teoría. La creciente movilización del sindicato hasta 1991 estuvo relacionada con el rechazo de la liberalización comercial en un sector altamente protegido. La consecuencia de tal movilización, junto con la presión ejercida por el sector empresarial, consistió en conseguir que el gobierno estableciese un régimen de protección y de apertura gradual del sector después de 1991. Así, esta industria tuvo mucho éxito protegiéndose de las posibles condiciones surgidas tras una apertura comercial repentina. Tras la concesión de ese régimen, el gobierno se convirtió de nuevo en un aliado importante, y las lealtades al partido llevaron al sindicato a la cooperación.

Los casos mexicanos subrayan la importancia de contextualizar las variables explicativas en función de los límites creados por el sistema político en los mecanismos de expresión de la movilización y en los costos de la competición entre partidos<sup>36</sup>. A la vez, incluso con ciertas limitaciones, donde el régimen no es totalmente democrático, hay variación en la interacción entre sindicatos y gobierno. Esta variación no puede explicarse con teorías basadas exclusivamente en las características del régimen mexicano. La CTM mexicana se subordinó a las políticas de Salinas. La única concesión importante que pudo obtener fue evitar la reforma del código laboral. Las mismas variables –monopolio de partido combinado con fragmentación organizativa– explican su subordinación y la excepción de la cooperación en relación con el código laboral<sup>37</sup>. La CTM competía con otras confederaciones laborales nacionales también aliadas con el monopolista PRI. Mientras la lealtad al partido redujo sus incentivos a la movilización, el gobierno manipuló la competencia sindical entre las confederaciones nacionales vinculadas al PRI, recompensando a las más dóciles con incentivos selectivos (tales como reconocimiento público, tratamiento favorable en comisiones de arbitraje) para debilitar las demandas de la CTM. La única excepción ocurrió cuando la CTM se unió con el resto de confederaciones relacionadas con el PRI, limitando así la competencia entre sindicatos y pudiendo boicotear la reforma del código de trabajo. El Congreso del

<sup>36</sup> Las restricciones estatales a las huelgas reducen la utilidad de usarlas como una medida de movilización, pero no sugieren que las movilizaciones no ocurran. Los trabajadores mexicanos han llevado a cabo huelgas no autorizadas, las han usado como amenaza para mostrar su movilización y han llegado a hacer manifestaciones, sentadas e incluso actos extremos para conseguir la atención del gobierno, como andar desnudos o iniciar huelgas de hambre. Véase la explicación de Cook (1996) sobre los repertorios de protesta. Middlebrook (1995). Bizberg (1990) y Aziz Nassiff (1990) aportan un análisis histórico del desarrollo de las estrategias sindicales.

<sup>37</sup> La explicación de Bensusán (1994) confirma las entrevistas con dirigentes sindicales y con gobernantes.

Trabajo, que aglutina a todas las organizaciones sindicales vinculadas al régimen, tiene un mecanismo institucional que proporcionó el foro común alrededor del cual unificarse, pero anteriormente había favorecido la fragmentación de la organización de los trabajadores, ya que las decisiones requerían consenso y unanimidad<sup>38</sup>.

Al igual que en Venezuela y en la Argentina, el monopolio estatal de las telecomunicaciones, Telmex, se privatizó también en México. En este caso, la cooperación, tanto en relación con la privatización como con la reestructuración, corresponde con la superposición de monopolio sindical y monopolio de liderazgo, que se mantuvieron a lo largo de todo el período estudiado. El monopolio de liderazgo fue mantenido desde 1974 por el carismático dirigente sindical del PRI, Francisco Hernández Juárez, que cooptó a la oposición, aportó beneficios a sus bases y desarrolló una relación amistosa con el presidente, quien solía mostrar a este sindicato como ejemplo del sindicalismo moderno. Además, como el sindicato no estaba afiliado con la CTM, tenía más capacidad de actuación e incluso organizó la FESEBES (Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios), una confederación sindical nueva en competencia con la CTM<sup>39</sup>. El sindicato obtuvo acciones para los trabajadores y un director sindical en la empresa privada, aumentos salariales, estabilidad laboral y el mantenimiento de las condiciones de trabajo durante el proceso de privatización. Más tarde, las concesiones incluirían participación en comités conjuntos con la empresa para la reestructuración y formación de los trabajadores, e incrementos salariales y beneficios extrasalariales.

El sindicato de trabajadores de la Compañía de Luz y Fuerza, que tampoco estaba afiliado a la CTM, también participó en la organización de la FESEBES. Su carismático líder sindical también mantuvo una relación cordial con el presidente. En este caso, la ausencia de competencia sindical y de liderazgo produjo una situación de cooperación que tuvo como resultado el rescate financiero de la empresa, garantías para la supervivencia sindical y participación en comités conjuntos con la administración empresarial para decidir asuntos relacionados con la productividad y financieros. En contraste con Hernández Juárez, el líder leal perdió las elecciones sindicales de 1993 y fue reemplazado por un dirigente independiente que rompió los lazos con el gobierno. Como era de esperar, esta situación puso al sindicato en la oposición aumentando los incentivos para la movilización (aunque menos que si los líderes sindicales se hubiesen aliado con los partidos de la oposición). Sin embargo, el cambio de liderazgo también redujo los incentivos del partido del gobierno a ofrecer concesiones al sindicato, aunque éste obtuvo la reducción de las metas de productividad y el mantenimiento de la estabilidad laboral en el nuevo contrato. En este caso, la tensión entre la lealtad al partido y la supervivencia en el liderazgo se rompió con el reemplazo del dirigente aliado por un líder independiente y más combativo.

En México, el sector de la educación no estaba tan fragmentado como en la Argentina y en Venezuela. El SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación),

<sup>38</sup> Por ejemplo, la CROC (Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos) y la CROM (Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos) boicotearon explícitamente la protesta de CTM contra los techos salariales en el Congreso de Trabajo y fueron públicamente premiados por el gobierno. El abandono subsiguiente de los sindicatos de la CTM y la afiliación a estas otras organizaciones de trabajadores, principalmente a la CROC, aumentaron la presión de sus líderes (cronología de la prensa).

<sup>39</sup> Collier y Samstad (1995) analizan el desarrollo de la FESEBES y el "nuevo sindicalismo". Entrevistas con dirigentes sindicales, cargos en el gobierno y directores de empresas confirmaron las numerosas explicaciones sobre las estrategias de este sindicato. Véase, por ejemplo, De la Garza y Melgoza (1998) para el sector de las telecomunicaciones, y Melgoza (1994) para el de la electricidad.

que tampoco estaba afiliado a la CTM, tenía el monopolio sindical y estaba controlado por un líder sindical del PRI. La insatisfacción de las bases, expresada por disidentes organizados por la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación), hizo caer al dirigente sindical del PRI anterior. Por lo tanto, la nueva líder del PRI, Elba Ester Gordillo, tuvo que ganarse la legitimidad para evitar ser reemplazada. Como resultado, el SNTE cobró una actitud más combativa tras el cambio de liderazgo incluyendo a los disidentes en el comité ejecutivo mediante representación proporcional y aumentando la discusión interna<sup>40</sup>. En 1991, cuando la ley de descentralización se debatió, una infiltración en la Secretaría de Educación sobre la intención de dividir al sindicato nacional en sindicatos estatales hizo que el SNTE no sólo se movilizara sino que además uniera fuerzas con la CNTE. El gobierno respondió concediendo condiciones de trabajo unificadas a nivel nacional y la asignación de partidas prefijadas para educación a los estados, así como incrementos salariales y beneficios extrasalariales para los docentes. Así, pues, la combinación de monopolio sindical y competencia entre partidos dio lugar a oposición.

Los sindicatos de trabajadores del petróleo y de los automóviles Ford en México, ambos afiliados a la CTM, suponen casos interesantes para reflejar los límites de mi marco explicativo cuando la competencia entre partidos está castigada por un gobierno no democrático que puede usar la coacción. En ambos casos el sindicato se enfrentó a una reestructuración industrial profunda relacionada con la apertura de sus sectores respectivos al capital privado y a la competencia internacional. Los dos sindicatos intentaron resistirse a los cambios y la represión de la CTM y del estado los llevó a la subordinación. Los trabajadores de la planta de Ford Motors en Cuatitlán rechazaron la reestructuración y eligieron líderes independientes (aliado a los partidos de izquierda) que rompieron la tensión entre la lealtad al partido y la supervivencia en el liderazgo, lo que llevó al sindicato local a resistir la reestructuración industrial en dos ocasiones (1988 y 1992). El sindicato local no sólo aumentó su movilización, sino que también intentó abandonar el sindicato nacional afiliado a la CTM. La CTM, apoyada por el gobierno y por la empresa, respondió con una represión violenta a los líderes combativos y sus seguidores, llevando al sindicato local y nacional a la subordinación<sup>41</sup>. En el caso del sindicato de los trabajadores del petróleo, el dirigente sindical del PRI había apoyado al candidato de la oposición a la presidencia, Cuauhtémoc Cárdenas<sup>42</sup> (haciéndole ganar en las regiones petroleras, a pesar de que los candidatos locales del PRI ganaran las elecciones). Como resultado de la amenaza al partido que representaba esta traición, el estado dio el primer golpe al sindicato con consecuencias fatales al encarcelar al líder sindical bajo acusaciones falsas de asesinato, dejando así al sindicato en una posición de subordinación, y desplazando la cuestión de la supervivencia en el liderazgo de los trabajadores a los gobernantes<sup>43</sup>. En ambos casos, las restricciones al pluralismo

<sup>40</sup> Aunque mi explicación se fundamenta en una cronología de prensa y en entrevistas con los líderes sindicales, gobernantes y expertos, el proceso de modernización y democratización del sindicato ha sido bastante estudiado; véase por ejemplo Cook (1996) y Foewaker (1993).

<sup>41</sup> Las explicaciones de Von Bulow (1994) y Carrillo (1993) confirman las entrevistas y la información de prensa.

<sup>42</sup> Cárdenas se escindió del PRI porque rechazó el cambio de política y no consiguió ser elegido como candidato a la presidencia. Formó una nueva coalición, posteriormente llamada PRD, y consiguió generar el primer fracaso electoral del PRI, reduciendo considerablemente el número de votos de este partido (e incluso llegó a declarar que no alcanzó la victoria por fraude electoral) en 1988.

<sup>43</sup> Barbosa (1992) da una explicación gráfica del proceso confirmado por las entrevistas y las informaciones de la prensa.

político del régimen limitaron la competencia entre partidos en los sindicatos e inclinaron la balanza a favor de la lealtad al partido a base de aumentar exageradamente los costos de enfrentarse al gobierno<sup>44</sup>. El régimen político mexicano restringió la competencia en los movimientos de trabajadores, limitando así la capacidad explicativa de esta variable para ciertos sindicatos. Sin embargo, otros sindicatos no aliados a la CTM, como los de los docentes, los trabajadores de teléfonos y de la electricidad, e incluso la CTM, mantuvieron su autonomía relativa, permitiendo así el uso de las variables explicativas basadas en las dinámicas sindicales para entender su interacción con el gobierno.

El siguiente cuadro 4 muestra la alta correspondencia entre los patrones de interacción entre sindicatos y gobierno presentados en el cuadro 2 (y resumidos en los cuadros del apéndice) y las condiciones explicativas definidas en mi teoría partidista (representadas en el cuadro 3).

CUADRO 4  
Condiciones explicativas e interacciones entre sindicatos y gobierno en la Argentina, México y Venezuela

Interacciones posibles	Condiciones explicativas asumiendo lealtad al partido		Frecuencia de cada interacción en el estudio	Interacciones correspondientes con las condiciones explicativas
	Competencia entre partidos	Competencia sindical		
COOPERACIÓN (contención exitosa)	NO	NO	13	13
SUBORDINACIÓN (contención fallida)	NO	SI	6	3
OPOSICIÓN (movilización exitosa)	SI	NO	12	11
RESISTENCIA (movilización fallida)	SI	SI	5	5
			36	32

La alta correspondencia entre los resultados observados y las condiciones explicativas aporta una explicación más adecuada que las teorías de nivel macro o sectoriales para entender las interacciones analizadas. En un contexto de partidos de trabajadores aliados en la implementación de reformas de mercado, la competición entre partidos y entre sindicatos influyó en la interacción entre dirigentes sindicales leales y los gobernantes, en contextos sectoriales y nacionales distintos. Además, cambios de corto plazo en las condiciones explicativas produjeron la variación esperada en las interacciones estudiadas, reforzando las implicaciones de esta lógica explicativa.

Otros perfiles de interacción también merecen atención. En la Argentina hubo una tendencia a converger en la cooperación, principalmente desde una posición de oposición y también desde la subordinación a nivel nacional. En Venezuela, la mayoría de las interacciones convergieron hacia la oposición, principalmente desde la cooperación, a pesar de haber alcanzado pronto este tipo de interacción a nivel nacional. Finalmente,

<sup>44</sup> Estos dos casos relacionados con el argumento que Burgess (1998) da sobre los costos internos que puso el PRI a las decisiones de los dirigentes sindicales.

aunque México muestra una tendencia menos clara, es el país donde se concentra el mayor número de casos de subordinación. Estas tendencias en las interacciones analizadas están relacionadas con las instituciones nacionales que pueden facilitar la aparición de competencia sindical y de partidos, explicando así estos perfiles.

En la Argentina, la regulación nacional establecía monopolios de representación para las negociaciones colectivas excepto en el sector de la administración pública. Como resultado, la competencia sindical estaba limitada en la administración pública al nivel más alto, donde surgieron los casos de competencia entre sindicatos que acabaron en subordinación o resistencia. La fuerte identidad de partido de los sindicatos de trabajadores combinada con su capacidad de obtener concesiones del gobierno permitió que los líderes sindicales peronistas retuviesen el control de sus organizaciones. En Venezuela, las regulaciones de las negociaciones colectivas también favorecieron la aparición de monopolios sindicales en los hechos (OIT, 1991). El sector de la educación era también una de las excepciones excluidas de las negociaciones colectivas y que se encontraba en una situación de competencia entre sindicatos, como en la Argentina. El aumento de la competencia por el liderazgo que agravó los incentivos de los trabajadores para la movilización en varios sindicatos de AD está relacionado con los cambios políticos producidos por la combinación de reformas de mercado y descentralización política. Estos cambios abrieron brechas para opciones políticas nuevas, no sólo dentro del movimiento sindical, sino también en la arena electoral<sup>45</sup>. En México, las características del régimen permitieron al gobierno superar el efecto de las condiciones explicativas en el caso de los trabajadores del petróleo y de los trabajadores de Ford Motors de Cuatitlán. Estos casos no contradicen la lógica explicativa sino que subrayan sus limitaciones. En el sindicato de los trabajadores del petróleo, el monopolio partidista y el sindical había llevado anteriormente a la contención sindical a cambio de considerables concesiones incluyendo beneficios extrasalariales para los trabajadores, prerrogativas en los contratos, contratos para compañías sindicales y tarifas sobre los contratos de proveedores para el sindicato. No obstante, después de que su líder cuestionase la elección de Salinas, el sindicato fue obligado a la subordinación. El caso de Ford Motors, cuando líderes alternativos ganaron las elecciones locales rompiendo lazos de lealtad e incrementando la movilización sindical, el gobierno y la CTM también obligó al sindicato a la subordinación. En México, pues, las oportunidades para la competencia por el liderazgo o entre partidos fueron limitadas en la mayoría de los casos por un régimen que también había restringido el pluralismo político en la arena electoral.

Los perfiles nacionales tuvieron también importantes consecuencias en las políticas. La prevalencia de la oposición en Venezuela contribuyó a la debilitación de las reformas de mercado hasta su suspensión. El predominio de la cooperación en la Argentina facilitó la rápida implementación de las reformas y la adopción de estrategias sindicales más favorables a la economía de mercado. En México, a pesar de que la subordinación facilitase la implementación de las reformas, también frenó la renovación de estrategias sindicales para adaptarse a la nueva situación. A pesar de las tendencias nacionales, algunos casos en cada país se encontraron en interacciones diferentes explicadas por otras combinaciones de competencia sindical y de partidos.

<sup>45</sup> Causa R no sólo creció en los sindicatos y en las elecciones de 1994, sino que también muchas personas ajenas a la política, incluyendo al actual presidente Chávez, pusieron dificultades a los partidos políticos tradicionales desde esas elecciones.

A nivel sectorial los perfiles fueron menos claros. Los casos de los sectores de petróleo y del automóvil mostraron una gran variación de interacciones. Las telecomunicaciones y la electricidad no tienen un tipo de interacción predominante, pero los sindicatos en los sectores fueron exitosos en obtener concesiones por medio de cooperación y oposición (y disfrutaron del monopolio sindical). En el sector de la educación, tanto las interacciones de resistencia como de oposición se asociaron con una mayor combatividad. Estos resultados son consistentes con aquellos que predicen una mayor movilización de los trabajadores del sector público (Garrett y Way, 1995) y con la politización del sector de la educación (Núñez, 1990), que facilita la emergencia de competencia entre partidos. Mientras que en la Argentina y Venezuela la competición entre partidos fue una característica constante de las organizaciones de docentes, en México se necesitó de una rebelión interna para que aumentase el pluralismo de partidos dentro del sindicato (Cook, 1996). De este modo, aunque se observan algunos perfiles a nivel sectorial, no alcanzan para explicar la interacción estudiada.

## VI. Conclusiones

Este artículo intenta complementar el énfasis otorgado a los "tomadores de decisiones" predominante en la economía política de las reformas de mercado de países en desarrollo, aportando la perspectiva de las organizaciones sindicales, que han sido previamente ignoradas por la literatura. Los resultados presentados señalan el efecto de las identidades partidarias en el desarrollo de la tensión entre líderes sindicales cuando sus aliados implementaron reformas de mercado. Por un lado, se enfrentaban la presión de sus lealtades partidarias –basadas en objetivos de largo plazo o en su beneficio personal–. Por el otro, tenían que satisfacer las demandas de las bases –consistentes en el objetivo de corto plazo de la supervivencia política–. La lealtad al partido gobernante con el que están aliados incrementa los incentivos a la contención mientras la competencia por el liderazgo o entre partidos los lleva a la movilización, si así lo piden las bases. A la vez, la competencia sindical afecta a la fuerza del sindicato y a su capacidad de obtener concesiones del gobierno. Esta teoría explica la mayoría de las interacciones estudiadas entre sindicatos y gobiernos de partidos laboristas que implementan reformas de mercado en la Argentina, México y Venezuela. En estos países, las lealtades al partido heredadas de las alianzas originales de posguerra entre el peronismo, el PRI y AD con los sindicatos de trabajadores tuvo una gran influencia en la transición hacia economías de mercado. Sin embargo, la interacción de lealtades partidarias con la competencia sindical y entre partidos puede también influir en las actitudes mutuas hacia los partidos gobernantes que no son de base trabajadora. La ausencia de lealtades partidarias puede hacer que la contención y las negociaciones resulten más difíciles para los sindicatos y los gobiernos, modificando el efecto de la competencia por el liderazgo para los dirigentes sindicales combativos y la competencia sindical en sindicatos no cooperativos. La aplicación de esta teoría a otros casos mostrará las extensiones y limitaciones de esta teoría partidista.

Si mi argumento es correcto y los actores políticos conociesen el efecto de la competencia sindical y la competencia por el liderazgo, los sindicatos deberían haber intentado controlar estas variables. En la sección previa he analizado el efecto de las instituciones legales y de las dinámicas electorales en la formación de perfiles nacionales

de competencia sindical y de liderazgo, y por lo tanto en las interacciones entre sindicatos y gobiernos. De acuerdo con Collier y Collier (1991), la incorporación de los trabajadores dio forma a las instituciones legales y al sistema político. Cuando la alianza entre sindicatos y partidos políticos fue establecida, la legislación laboral corporativa emergente afectó las oportunidades de la competencia sindical y de la competencia por el liderazgo porque los sindicatos trataron de reforzar su poder de negociación y los políticos quisieron afianzar las lealtades sindicales. En la Argentina, México y Venezuela la legislación laboral incluyó restricciones a la "salida" (desde la autorización a la sindicalización obligatoria hasta monopolios de representación) y facilitaron el control de la elección de líderes futuros a cargos de los líderes en funciones (Collier y Collier, 1979). Al mismo tiempo, las lealtades partidarias derivadas de la alianza se reforzaron con la concesión de beneficios sociales y salariales cuando los partidos con base laboral estaban en el gobierno (Zapata, 1987). Los perfiles nacionales, surgieron de los efectos de las instituciones que emergieron de las alianzas originales. Sin embargo, la competencia sindical es más duradera que la competencia entre partidos porque es más difícil modificarla individualmente, sin una reforma legislativa. La durabilidad de la fragmentación sindical sí explica por qué la competencia por el liderazgo cambió más frecuentemente que la competencia entre sindicatos en los casos estudiados, haciendo que las modificaciones en los niveles de movilización fueran más probables que los cambios en la capacidad de los sindicatos para obtener concesiones.

A pesar de que las reformas de mercado afectan ambas condiciones como se vio más arriba, los cambios no son fácilmente manipulables a corto plazo. Los políticos no pueden controlar con facilidad las dinámicas electorales a menos que acudan a la represión. De hecho, normalmente están sujetos a las dinámicas desatadas por los cambios en el mercado y por las nuevas alianzas que esta convergencia crítica permitió en el movimiento sindical<sup>46</sup>. Los políticos podrían cambiar las normas de la organización sindical, pero esas regulaciones se han mantenido inalteradas en los tres países durante el período analizado. Cambios en las regulaciones de la organización laboral hubieran afectado la fragmentación sindical arriesgando los vínculos partidarios entre los sindicatos y los gobiernos con los que contaban los partidos gobernantes para implementar sus políticas y mantenerse en el poder (Murillo, 1999).

Las conclusiones de este estudio se asemejan a lo que Michels (1972) apuntara: a pesar de que la organización es el arma del débil en su lucha con los fuertes, "la organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización dice oligarquía" (vol. 2, pág. 188). De todos modos, Michels considera que la competencia por el liderazgo debería limitar la vigencia de la ley de hierro de la oligarquía en las organizaciones ya que "la promoción de nuevos líderes supone siempre el peligro, para los que ya están en posesión del poder, de verse obligados a dejar su lugar a los recién venidos. Por eso el viejo líder debe mantenerse siempre en contacto con las opiniones y los sentimientos de las masas a las que debe su situación" (vol. 1, pág. 95). Coincidiendo con Michels y Hirshman, este estudio muestra que a pesar de que la

<sup>46</sup> Los nuevos partidos políticos surgidos a raíz del cambio de política -Frepaso en la Argentina, PRD en México, y Causa R en Venezuela- crearon alianzas con sindicatos, pero los dirigentes sindicales estaban más alerta de los costos del corporatismo una vez que el estado limitó su intervencionismo, y los términos de las nuevas alianzas tendieron a ser más fluidos que en el pasado, afectando así el calibre de futuras "lealtades".

competencia sindical aporte opciones de salida a los trabajadores, debilita a los sindicatos. En cambio, la competencia por el liderazgo o la partidaria aportan opciones de movilización para incrementar la representación sin debilitar tanto su poder de negociación<sup>47</sup>.

Finalmente este estudio sugiere que futuras investigaciones deberían tener en cuenta la interacción entre diferentes niveles de análisis. Esta tendencia implicaría no sólo la recuperación de actores relegados al olvido (tales como los sindicatos), sino también abandonar el sesgo de la dimensión nacional para incluir unidades de análisis definidas a nivel sectorial, de unidades subnacionales e incluso de organizaciones en el análisis comparativo. La multiplicidad de niveles de este estudio combina comparaciones entre países y dentro de cada país para facilitar la comprobación de explicaciones alternativas, incluso cuando la muestra es pequeña. Al mismo tiempo, una muestra pequeña hizo posible la recolección de datos necesaria para comprobar los mecanismos causales basados en dinámicas organizacionales. El beneficio teórico de este diseño de investigación es la posibilidad de mantener las instituciones nacionales y las condiciones macroeconómicas constantes en las comparaciones dentro de cada país y también las variables sectoriales en la comparación entre sectores. La ventaja empírica de este estudio es el aporte de una mejor comprensión de la compleja realidad de los países estudiados y de las dinámicas organizacionales de cada caso, a la vez que desarrolla el análisis comparativo.

## APENDICE

En las páginas siguientes se incluyen tres cuadros que presentan los indicadores de la variable dependiente estudiada en esta investigación para las experiencias de Venezuela, México y la Argentina durante el proceso de reformas de mercado.

<sup>47</sup> Estas implicaciones son consistentes con el argumento de Hirshman (1970) sobre la superioridad de la "voz" o protesta sobre la "salida" o abandono, como mecanismo de mejora en ciertos contextos, cuando salir no es una opción o podría provocar la desaparición de la organización.



## VENEZUELA

Caso	Movilización	Concesiones	Categoría
CTV-1 1989-92 (tras el intento de golpe de estado de 1992 se suspenden las reformas de mercado)	Primera huelga general en la historia en 1989. Seguida por otras 2 huelgas generales, manifestaciones y protestas.	Subida salarial de emergencia, seguro de desempleo, suspensión de despidos durante 6 meses, control de precios sobre productos básicos. Ley laboral más rígida. No reforma del sistema de despidos o de la seguridad social. Acciones de los trabajadores incluidos en los esquemas de privatización.	OPOSICIÓN
Telecomunic. 1991 (privatización)	De 5 peticiones de huelga anuales en 1989 y 1990 a sólo 3 en 1991.	Acciones en propiedad de los trabajadores, representantes sindicales en la dirección de la empresa, estabilidad laboral, estabilidad de contrato de negociación colectiva.	NEGOCIACIÓN
Telecomunic. 1991-93 (reestructuración tras el aumento de oposición interna)	En 1992, 42 semanas se perdieron en huelgas legales y no autorizadas en 5 sindicatos de la federación nacional y 9 sindicatos presentaron peticiones de huelga. En 1993, 12 sindicatos presentaron peticiones de huelga.	Reestructuración dentro de los límites fijados en el acuerdo de privatización.	OPOSICIÓN
Electricidad 1989-91 (descentralización de la empresa)	Ninguna huelga en 1989, 1 en 1990 y ninguna en 1991.	Aumentos salariales a los trabajadores en el interior del país, estabilidad en las condiciones de trabajo en la empresa, altos incentivos monetarios a quienes se trasladan al interior. Estabilidad laboral.	NEGOCIACIÓN
Electricidad 1992-93 (reestructuración)	4 huelgas legales y una ilegal en 1992 y aumento drástico en peticiones de huelga, boicots y agitación laboral en 1993.	Alto a los intentos de reforma.	OPOSICIÓN
Petróleo 1991 (reestructuración)	1 huelga en 1989, ninguna en 1990, y 1 en 1991.	Se permite al sindicato retener prerrogativas en los contratos a cambio de aceptar la introducción de incentivos al mérito en los salarios.	NEGOCIACIÓN
Petróleo 1993 (reestructuración)	5 huelgas (1 ilegal) en 1992 y 6 no autorizadas en 1993.	El sindicato para el desmantelamiento de providencias, pero los líderes de AD aceptaron una reducción de prerrogativas pedida por la dirección empresarial y por la competencia interna.	OPOSICIÓN
Automotriz 1989-92	Ninguna huelga. Ninguna protesta.	El sindicato acepta despidos y la introducción de métodos de trabajo nuevos a cambio de participar en la selección de quienes serán despedidos y entrenados para usar las nuevas tecnologías. Tras la recuperación, el sindicato continúa en la selección del entreno y la reincorporación de trabajadores despedidos.	NEGOCIACIÓN
Educación	Las peticiones de huelga en el Ministerio de Trabajo aumentaron de 9 en 1989 a 31 en 1990 y 24 en 1991, y descendieron a 4 en 1992 y 1993. Ocupación de edificios y protestas en las calles de 1990 a 1993.	Ninguna concesión en la reforma administrativa.	RESISTENCIA

## MEXICO

Caso	Movilización	Concesiones	Categoría
CTM-1	Reducción de las peticiones de huelga de una media anual de 9,818 en el gobierno anterior a una media anual de 7,007.	Ninguna concesión excepto el alto a la reforma del código laboral.	SUBORDINACIÓN (excepto en el código laboral donde la unificación de todos los afiliados del PRI => NEGOCIACIÓN)
Electricidad 1 1988-93 (liquidación de la empresa)	De una huelga en 1987 (la primera desde 1936) bajo el liderazgo de la oposición contra la campaña pública, incluyendo una manifestación de 20,000 trabajadores de la electricidad, y presionando al Congreso y al Presidente. Apoyo público a los pactos de concertación y al NAFTA.	Salvataje financiero de la empresa y creación de una nueva empresa pública. Monopolio de representación al sindicato. Estabilidad laboral. Nuevos beneficios sociales y plan de pensiones. Estabilidad de las condiciones laborales y participación sindical en dos comités formados por sindicato y dirección encargados del análisis de productividad y financiero. Derecho a la información.	NEGOCIACIÓN
Electricidad 2 1993-94 (reestructuración)	Rechazo del acuerdo de 1993 firmado por el líder anterior, siendo el primer sindicato que se niega a la firma del pacto de concertación en 1994. Finaliza el apoyo a las políticas de Salinas. Movilización de trabajadores durante las negociaciones de 1994. Amenazas de huelga.	Reducción de los objetivos de productividad en 1994, y mantenimiento de la estabilidad laboral.	OPOSICIÓN (ruptura de la lealtad)
Telecomunic. 1 1990-91 (privatización)	Ninguna.	Acciones en propiedad de los trabajadores, director laboral, aumento de sueldos y de pagos de personal, estabilidad laboral y estabilidad de las condiciones de trabajo.	NEGOCIACIÓN
Telecomunic. 2 1992-94 (reestructuración)	Ninguna.	Comités para la participación sindical en la formación y la reestructuración de las condiciones de trabajo. Aumentos salariales y de beneficios sociales.	NEGOCIACIÓN
Petróleo (reestructuración)	Ninguna huelga.	Ninguna concesión y pérdida de la estabilidad laboral, de las condiciones de trabajo y de las prerrogativas sindicales.	SUBORDINACIÓN
Automotriz 1989-94 (reestructuración)	Tradición de la movilización en los años '70. Huelga y sentadas en 1989. Toma de una planta en 1990. Ninguna en 1991. Manifestaciones, sentadas, paros, e incluso llegando a manifestar descontento desnudándose en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en 1993.	Condiciones impuestas por la empresa a pesar de la resistencia de los trabajadores y dura represión en 1990 y 1993.	RESISTENCIA '88-90 y '92-93. SUBORDINACIÓN '90-91 y '93-94.
Educación SNTE (descentralización 1992)	Movilización de disidentes (CNTE) anterior a 1989, y SNTE a partir de 1989. La movilización de SNTE alcanza un máximo en 1991 contra la fragmentación del sindicato y junto a CNTE incluyendo 8 huelgas locales (y otras 4 por parte de CNTE), 3 manifestaciones (más 3 de CNTE) y varias sentadas, manifestaciones, y demandas de procesos de consulta de nivel nacional a las bases con la CNTE en noviembre de 1991.	Límites a la descentralización con garantías de condiciones de trabajo nacionales y sueldos a base de asignar partidas fijas a los presupuestos de los estados. Aumentos salariales y de beneficios sociales.	OPOSICIÓN

## ARGENTINA

Caso	Movilización	Concesiones	Categoría
CGT 1 1989-92	De 13 huelgas generales (1984-89) a 1 (1989-95). De 38.5 huelgas mensuales entre enero de 1984 y junio de 1980 a 18.3 huelgas mensuales entre julio 1989 a julio 1995.	Los sindicatos no pudieron impedir la flexibilidad de contratos, control salarial, pérdida de participación en las tarifas para derivarlas a los fondos para sus obras sociales.	SUBORDINACIÓN
CGT 2 1992-95		La participación sindical en la privatización del sistema de pensiones. Mantenimiento del código laboral. Límites en la competencia por la provisión de fondos para las obras sociales por seguridad social, controlados por los sindicatos. Permiso para negociar sueldos. Participación sindical y de los trabajadores en privatizaciones con subsidios del gobierno, levantamiento de las deudas sindicales.	NEGOCIACIÓN
Electricidad 1 1989-92 (privatización y reestructuración)	11 huelgas anuales en 1992 tras una media de menos de 3 huelgas en 1984-89.	Acciones en propiedad de los trabajadores, representantes sindicales en la dirección de la empresa, jubilación voluntaria, subsidios para los fondos de salud de los sindicatos. Contratos iniciales de compañías privadas a empresas sindicales que contratan a trabajadores despedidos.	OPOSICIÓN
Electricidad 2 1992-1995 (tras expulsión de sindicatos locales movilizad.)	Ninguna huelga por parte de la federación nacional (2 huelgas anuales en 1993-95 por parte del sindicato local desautorizado).	Subsidios para la participación sindical en la privatización de empresas energéticas y minas de carbón. Participación sindical en la fijación del precio 'spot' para la electricidad mayorista.	NEGOCIACIÓN
Telecomunic. 1 1989-91 (privatización y reestructuración)	11 huelgas nacionales en 1990 es el tope después de una media de 4.5 huelgas anuales durante el gobierno anterior.	Acciones en propiedad de trabajadores y director laboral, jubilación voluntaria, subsidios para el fondo de salud sindical, designaciones en cargos ejecutivos para los líderes aliados.	OPOSICIÓN
Telecomunic. 2 1992-94 (reestructuración y subcontratación)	Reducción de huelgas a 2 en 1991 y ninguna desde 1992 hasta 1995.	Participación sindical en formación, jubilación voluntaria para las principales empresas.	NEGOCIACIÓN
Petróleo 1 1990-92 (reestructuración)	Reducción de la media de huelgas anuales de 4.6 en 1984-88 a 1.4 en 1990-94.	Jubilación voluntaria, subsidios al sindicato para organizar fondos para las obras sociales.	NEGOCIACIÓN
Petróleo 2 1992 (privatización)		El sindicato obtuvo el monopolio de la representación a pesar de la existencia de otro sindicato de trabajadores en el sector. Subsidios a los sindicatos para comprar partes de la empresa vendida por propietarios privados, con contratos para dar trabajo a obreros despedidos.	OPOSICIÓN
Automotriz 1 1990-91 (entre liberalización y régimen automotor)	La movilización aumenta de una media de 4.6 huelgas anuales a 10 huelgas anuales en 1990-91.	En 1991, sindicatos y productores obtuvieron un régimen que protegía a la industria de su competencia.	OPOSICIÓN
Automotriz 2 1992-94 (régimen autom.)	La movilización se reduce a 3 huelgas anuales en 1992-94	Sindicatos y productores obtuvieron la renovación del régimen automotor.	NEGOCIACIÓN
Educación (ley de descentralización)	La movilización de los maestros fue alta con 44 huelgas anuales en 1989-94. La proporción sobre el total de huelgas aumenta al 44.5% en 1991 y 35.4% en 1992.	Ninguna concesión.	RESISTENCIA

## REFERENCIAS

- AZIZ NASSIF, Alberto (1989): *El estado mexicano y la CTM*, México, Ed. La Casa Chata.
- BARBOSA, Fabio (1992): "La reestructuración de Pemex", en *El Cotidiano* 46, México, marzo-abril, pp. 45-48.
- BENSUSAN, Graciela (1994): "Los determinantes institucionales de la flexibilización laboral", en *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 1, México, pp. 45-78.
- BETANCOURT, Keila, FREJE, Samuel, y MÁRQUEZ, Gustavo (1995): *Mercado laboral. Instituciones y regulaciones*. IESA. Caracas.
- BIZBERG, Ilán (1990): *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, MARAVALL, José María, y PRZEWORSKI, Adam (1993): *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*, New York and Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- BURGESS, Katrina (1998): "Alliances Unders Stress: Economic Reform and Party-Union Relations in Mexico, Spain, and Venezuela", Tesis de doctorado, Princeton University, enero.
- CALMFORS, Lars, y DRIFILL, John (1988): "Centralization and Wage Bargaining", *Economic Policy*, vol. 3, Nº 1, abril, 13-61.
- CAMERON, David (1984): "Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advance Capitalist Society", en J. GOLDTHORPE (ed.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York and Oxford, UK, Oxford University Press.
- CANDLAND, Christopher, y SIL, Rudra (ed.) (en prensa): *Industrial Relations in the Age of Globalization*, Oxford University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique, y FALLETTO, Enzo (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Editorial Siglo XXI.
- CARRILLO, Jorge (1993): "La Ford en México: reestructuración industrial y cambio en las relaciones sociales", tesis de doctorado en Ciencias Sociales, con especialización en Sociología, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.
- COLLIER, Ruth Berins, y COLLIER, David (1991): *Shaping the Political Arena*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- COLLIER, Ruth Berins, y COLLIER, David (1979): "Inducement versus Constraints: Dissaggregating Corporatism", *American Political Science Review*, vol. 73, 967-986.
- COLLIER, Ruth, y SAMSTAD, James (1995): "Mexican Labor and Structural Reform: New Unionism or Old Stalemate?", en Riordan ROETT (ed.): *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- CONSEJO TÉCNICO DE INVERSIONES (1997): *Anuario 1997. La economía argentina*. Buenos Aires.
- CONAGHAN, Catherine, y MALLOY, James (1995): *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh.
- COOK, Maria Lorena (1996): *Organizing Dissent*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- COPPEDGE, Michael (1994): *Strong Parties and Labor Unions*, Stanford University Press, Stanford.
- CROUCH, Colin (1982): *Trade Unions: The Logic of Collective Action*, Fontana Paperback, Cambridge, UK.
- CUKIERMAN, Alex, y TOMMASI, Mariano (1998): "Credit, Policy-makers and of Economic Reform", en Francisco STURZENEGGER y Mariano TOMMASI (eds): *Political Economy of Reform*, MIT Press, Cambridge, MA, and London.
- DE LA GARZA, Enrique (1994): "Sindicato y reestructuración productiva en México", *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 1, México, 3-28.
- DE LA GARZA, Enrique (1993): *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM)-División de Ciencias Sociales y Humanidades (UAM-I).
- DE LA GARZA, Enrique, y MELGOZA, Javier (1998): "Reestructuración y cambio en las relaciones laborales en la telefonía mexicana", en Jorge WALTER y Carlos SENEN GONZÁLEZ (eds.): *La privatización de las comunicaciones en América Latina*, Eudeba, Buenos Aires.
- ELLNER, Steve (1993): *Organized Labor in Venezuela, 1958-1991*, Wilmington, DE, Scholarly Resources Inc.
- ELLNER, Steve (1989): "Organized Labor's Political Influence and Party Ties in Venezuela: Acción Democrática and its Labor Leadership", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 3, 4, Winter, 91-120.
- FARBER, Henry (1986): "The Analysis of Union Behavior", en O. ASHENFELTER y R. LAYARD (eds.): *Handbook of Labor Economics*, North-Holland.
- FOEWAKER, Joe (1993): *Popular Mobilization in Mexico: the Teachers' Movement 1977-87*, Cambridge University Press, Cambridge UK.
- FRIEDEN, Jeffrey (1995): "Labor and Politics of Exchange Rates: the Case of the European System", en James SANFORD (ed.): *The Workers of Nations: Industrial Relations in a Global Economy*, New York, NY, London, UK Oxford University Press.
- FRIEDEN, Jeffrey (1991): "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance", *International Organization*, vol. 45, No. 1.
- GARRET, Geoffrey, y LANGE, Peter (1985): "The Political Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advance Industrial Democracies, 1974-80", *Journal of Politics* 47, 792-827.

- GARRETT, Geoffrey, y LANGE, Peter (1996): "Internationalization, Institutions, and Political Change", en Robert KEOHANE y Helen MILNER (eds.): *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press.
- GOLDEN, Myriam (1997): *Heroic Defeats. The Politics of Job Loss*, Cambridge, UK and New York, Cambridge University Press.
- GOLDEN, Myriam (1993): "The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance", *American Political Science Review*, vol. 87, Nº 2, junio, 439-455.
- GOLDEN, Myriam, y PONTUSSON, Jonas (ed.) (1992): *Bargaining for Change. Union Politics in North America and Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- GOUREVITCH, Peter (1986): *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, Ithaca.
- HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert (eds.) (1992): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- HIRSHMAN, Albert (1970): *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge.
- ADB (1996): *Economic and Social Progress in Latin America*, Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press, Washington, DC and Baltimore.
- IMF (1997): *International Financial Statistics*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Varios años.
- IO. *Yearbook of Labor Statistics*. International Labour Organization. Ginebra, varios años.
- IRANZO, Consuelo, BETHENCOURT, Luisa, LUCENA, Héctor, y SANDOVAL BAUZA, Fausto (1996): "Competitividad, calificación y trabajo: sector automotriz venezolano", coordinado por Consuelo Iranzo, manuscrito inédito, Caracas, Cendes.
- NIGHT, Alan (1984): "The Working Class and the Mexican Revolution, c. 1900-1920", *Journal of Latin American Studies* 16 (mayo), pp. 51-79.
- ORRI, Walter (1978): *The Working Class in Welfare Capitalism*, London, UK, Routledge & Kegan Paul.
- WAGE, Peter (1984): "Unions, workers, and wage regulation: The rational bases of consent", en John H. GOLDTHORPE (ed.): *Order and conflict in contemporary capitalism*, Clarendon Press, Oxford.
- ÓN, Samuel, y MARBRÁN, Ignacio (1985): *La clase obrera en la historia de México en el cardenismo*, Editorial Siglo XXI, México.
- ATSUSHITA, Hiroshi (1983): *Movimiento obrero argentino, 1930-1945*, Siglo Veinte, Buenos Aires.

- MCGUIRE, James W. (1997): *Peronism Without Peron. Unions, Parties and Democracy in Argentina*, Stanford University Press, Stanford.
- MELGOZA, Javier (1994): "El SME y la productividad: los saldos de la negociación", en *Polis* 93, pp. 155-190.
- MICHEL, Robert (1972): *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires.
- MIDDLEBROOK, Kevin (1995): *The Paradox of Revolution*, Baltimore, MD, John Hopkins University Press.
- MURILLO, María Victoria (1999): "The Corporatist Paradox: Labor Parties and Labor Reform in Latin America", trabajo presentado en la reunión "Institutional Reforms, Growth, and Human Development in Latin America," Yale Center for International and Area Studies, 16 y 17 de abril.
- MURMIS, Miguel, y PORTANTIERO, Juan Carlos (1970): *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- NELSON, Joan (ed.) (1990): *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- NELSON, Joan (ed.) (1989): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transaction Books, New Brunswick.
- NÚÑEZ, Iván (1990): "Sindicatos de maestros, Estado y políticas educacionales en América Latina", en M. L. P. B. FRANCO y D. M. L. ZIBAS (eds.): *Final do Seculo: desafios da educação na América Latina*, Cortés Editora, CLACSO-REDUC.
- O'DONNELL, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
- OIT (1991): "Relaciones de trabajo en Venezuela". Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- PIZZORNO, Alessandro (1978): "Political Exchange and Collective Identity", en Colin CROUCH y Alessandro PIZZORNO (eds.): *The Resurgence of Class Conflict in W. Europe since 1968*, vol. II, New York, Holmes & Meier Publishers, Inc.
- RODRIG, Dani (1996): "Understanding Economic Reform", *Journal of Economic Literature* 36, 9-41.
- ROGOWSKI, Ronald (1989): *Commerce and Coalitions*. Princeton University Press, Princeton.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos (1994): *VI Informe de Gobierno*. Presidencia de la Nación, México.
- SCHMITTER, Philippe (1974): "Still the Century of Corporatism", *The Review of Politics*, vol. 36, Nº 1, enero, 9-49.
- SMITH, William, y ACUÑA, Carlos (1994): "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", en SMITH, ACUÑA y GAMARRA (eds.): *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, New Brunswick, New Jersey and London, Transaction Publishers.

- SWENSON, Peter (1991): "Bringing Capital Back In, Or Social Democracy Reconsidered", *World Politics*, vol. 43, Nº 4, julio, 513-544.
- TSEBELIS, George, y LANGE, Peter (1995): "Strikes Around the World: A Game Theoretic Approach", en Jacoby SANFORD (ed.): *The Workers of Nations*, Oxford University Press.
- UNIDO (1998): *Industrial Statistics Database*, 3-digit.
- VALENZUELA, Samuel (1992): "Labour Movements and Political Systems: Some Variations", en Marino REGINI

(ed.): *The Future of Labour Movements*, SAGE Studies in International Sociology, Newbury Park California.

- WILLIAMSON, John (1990): *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- ZAPATA, Francisco (1993): *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- ZAPATA, Francisco (1986): *El conflicto sindical en América Latina*, México, El Colegio de México.

## RESUMEN

A fines de los años ochenta, partidos populistas de base laboral, que habían promovido el proteccionismo y la intervención estatal durante la posguerra, implementaron reformas de mercado en la Argentina, México y Venezuela. En los tres casos dichas reformas afectaban a los sindicatos aliados con los partidos gobernantes de modo similar. A pesar de ello, las interacciones entre sindicatos y gobiernos que siguieron a las reformas fueron diferentes en los tres países, y aun dentro de cada uno de ellos, tanto en términos de la reacción sindical como de su capacidad para obtener concesiones de gobiernos aliados. Este artículo explica dichas diferencias a partir de tres variables fundamentales: la lealtad partidaria, la competencia por el liderazgo sindical entre dirigentes aliados

con distintos partidos políticos y la competencia por los afiliados entre distintas organizaciones laborales. La lealtad partidaria facilita la colaboración entre sindicatos y partidos gobernante promoviendo la paz social, a menos que los dirigentes sindicales teman ser reemplazados por competidores que rechazan las reformas de mercado. En ese caso, la competencia por el liderazgo incita la militancia sindical. La competencia por los afiliados, por otra parte, dificulta la coordinación entre sindicatos y los torna más débiles reduciendo su capacidad de obtener concesiones. El artículo presenta evidencia empírica de dieciocho casos que incluyen las confederaciones nacionales, sindicatos individuales en cinco sectores de la economía en la Argentina, México y Venezuela.

## SUMMARY

*In the late 1980s populist labor parties, which had advanced protectionism and state intervention in the post-war period, implemented market-oriented reforms in Argentina, Mexico, and Venezuela. In all three countries, market reforms hurt their union allies. However, the interaction between allied unions and governing labor parties varied across countries and across sectors within the same country. While some unions endorsed neoliberal reforms, others rejected them despite their long-term alliance with governing parties. While some unions obtained concessions, others failed to do it. This article argues that the incentives created by partisan loyalties, partisan competition and union competition explain these interactions. Partisan loyalty results from the long-term affiliation of unions with a political party. Partisan competition refers to the competition among union leaders affiliated with different political parties for the control of unions. Union competition refers to the*

*rivalry among labor organizations for the representation of the same workers, in diverse national and sectoral contexts. Loyalty derived from a long-term affiliation with the incumbent party facilitates collaboration between labor unions and the government. Yet, if partisan competition makes loyal union leaders afraid of being replaced by activists affiliated with the opposition parties, their incentives for militancy increase, as a way of showing their responsiveness to the rank-and-file hurt by market reforms. Union competition for the representation of the same workers makes coordination more difficult, thereby weakening unions and making them less likely to obtain concessions from the government despite their partisan loyalty. The article presents empirical evidence from eighteen cases, including national confederations and individual unions in five economic sectors in Argentina, Mexico, and Venezuela, to test this theory.*

## REGISTRO BIBLIOGRAFICO

MURILLO, M. Victoria

"Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina". *DESARROLLO ECONOMICO - REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 40, Nº 158, julio-setiembre 2000 (pp. 179-212).

**Descriptores:** <Ciencia política> <Interacción social> <Sindicatos> <Gobierno> <Partidos> <Reformas de mercado> <Populismo> <Neoliberalismo> <Argentina> <México> <Venezuela> América Latina.