

## 5

# Los trabajadores en América Latina

M. Victoria Murillo

A principios del siglo xx, los trabajadores latinoamericanos en los países de industrialización temprana se organizaron en un ambiente político hostil, mientras que en otros países los sindicatos obreros estaban casi ausentes o eran aún incipientes. Al finalizar el mismo siglo, los sindicatos disfrutaban de una mayor libertad para organizarse en las nuevas democracias, aunque enfrentaban los desafíos generados por la movilidad del capital, la liberalización económica y la reducción del Estado. Este capítulo analiza los nuevos retos que se plantean al movimiento obrero latinoamericano con el inicio del nuevo siglo, en particular en Sur América y México. Se pone énfasis en el anterior desarrollo de las estrategias políticas laborales en economías cerradas con Estados altamente intervencionistas. Estas estrategias han perdido efectividad en economías abiertas con sectores públicos en proceso de reducción. Sin embargo, en un momento de liberalización económica y de transformación institucional, la influencia política de los sindicatos todavía sirve para afectar el diseño, la ejecución y los programas de reformas del mercado. Al mismo tiempo, las lealtades partidistas entre los sindicatos y los partidos políticos con apoyo laboral moldean la interacción entre los obreros sindicalizados y el Gobierno, ya que generan confianza y aumentan la disposición de los sindicatos para tolerar algunos de los costos de las reformas. Además, la competencia por el liderazgo dentro del movimiento sindical explica la militancia obrera en contra de las reformas de mercado, mientras que la fragmentación de la organización sindical influye en la efectividad obrera para moldear la puesta en marcha de las políticas durante el periodo de liberalización económica.

La coincidencia temporal entre la democratización y la liberalización económica impuso más retos para los obreros sindicalizados. Mientras que

los sindicatos por lo general habían estado al frente de las protestas por la liberalización política, la democratización redujo la influencia de la movilización obrera una vez las elecciones se convirtieron en el principal medio para expresar las preferencias de los ciudadanos. En el contexto de esta transición dual, los sindicatos tratan de obtener mejores salarios y empleo más seguro para sus miembros, pero encuentran nuevos retos, como una creciente volatilidad económica. Aun cuando se dan cuenta de la necesidad de estrategias novedosas para manejar estos temas, éstas se desarrollan lentamente, en una de tres posibles formas: nuevas alianzas, autonomía organizativa o participación industrial. En el primer caso, los sindicatos rompen con sus antiguos aliados y buscan nuevos socios, incluidos los partidos políticos y otros sectores de la población también afectados por la liberalización económica. En el caso de la autonomía organizativa, se concentran en la supervivencia de la organización por medio de la adquisición de nuevos recursos creados por la apertura de la economía, como la prestación de nuevos servicios en mercados competitivos o la adquisición de propiedad privatizada. La participación industrial implica la adopción por parte de los sindicatos de un papel más activo en la ejecución de nuevas tecnologías para mejorar la productividad obrera en una economía competitiva. La innovación estratégica es importante porque las estrategias tradicionales de los sindicatos se han vuelto menos efectivas. El capítulo concluye argumentando que la reforma institucional y la competencia por el liderazgo pueden acelerar el lento ritmo de la innovación estratégica, y a la vez asignar un nuevo papel para los sindicatos en las nuevas democracias.

### **Del mercado laboral al mercado político**

Durante el siglo XX, la clase obrera se organizó primero en asociaciones mutualistas y luego en sindicatos. Se inició más pronto donde la inversión extranjera en actividades de extracción y la asociación de empleadores impulsaron la organización de los obreros, así como en los centros urbanos de los primeros países en proceso de industrialización. Las oleadas de inmigración, que contribuyeron a proveer obreros, también importaron militantes sindicales y ofrecieron nuevas ideologías, como el anarquismo y el socialismo, que contribuyeron a la organización de los sindicatos. En su mayoría, los gobiernos y empleadores se resistieron a la organización obrera y la reprimieron, temerosos de posibles distorsiones en los mercados laborales, ataques a la propiedad privada y la amenaza de conflictos sociales a gran escala. La represión por parte del Estado redujo el poder de negociación de los trabajadores en el sitio de trabajo mientras que las limitacio-

nes al sufragio universal restringieron sus derechos a la ciudadanía en muchos países. En consecuencia, los trabajadores lucharon por organizarse para la negociación colectiva en el mercado laboral, pero no buscaron con afán las estrategias políticas.

Durante la primera mitad del siglo XX, la liberalización política cambió las opciones de los trabajadores. La expansión del sufragio los convirtió en electorado para los partidos políticos. La preocupación de las élites por “lo social” condujo incluso a los gobiernos no obreros hacia la institucionalización de las relaciones industriales. Además, en los países que experimentaban una gran volatilidad política, los obreros sindicalizados pudieron convertirse en un aliado importante para las élites con aspiraciones políticas. Estas alianzas entre los políticos y los sindicatos les proporcionaron, a los segundos, canales para conectarse con el Estado y, a los primeros, electorados políticos. El valor de las estrategias políticas obreras se hizo evidente una vez los aliados partidistas de la clase obrera ganaron poder.

En México, la Casa del Obrero Mundial organizó Batallones Rojos durante la Revolución Mexicana; a cambio de su apoyo militar, la Constitución de 1917 incluyó los derechos de la clase obrera. Para 1919, la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (Crom) había escogido una estrategia política para compensar su debilidad industrial y organizó el Partido Laborista Mexicano (PLM) para apoyar las candidaturas de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. A cambio, este último nombró al líder obrero de la Crom, Luis Morones, como ministro de industria, comercio y trabajo. Morones fue explícito en el uso de una estrategia política como alternativa para la acción industrial, conocida como “acción múltiple”<sup>1</sup>. Esta estrategia fue seguida por los líderes sindicalistas posteriores, después de la creación de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) durante la administración del presidente pro-laborista Lázaro Cárdenas (1934-1940)<sup>2</sup>.

Una década después, en Argentina, el coronel Juan Domingo Perón usó su posición como secretario de trabajo para construir una base de apoyo político en una alianza con los dirigentes sindicales cansados de tratar con gobiernos hostiles<sup>3</sup>. Muchos líderes obreros argentinos abandonaron sus identidades políticas anteriores, del sindicalismo al socialismo, para adoptar una estrategia que, como en México, se denominó “acción múltiple”. Esta estrategia incluía la compensación de la debilidad industrial con la influencia política y la prestación de los servicios que los trabajadores no estaban recibiendo de los patronos<sup>4</sup>.

A pesar del predominio de las estrategias políticas de la clase obrera, su efectividad variaba. Éstas no garantizaban el éxito; eran más efectivas cuan-

do los sindicatos eran lo suficientemente fuertes para definir términos favorables de intercambio con sus aliados y cuando estos aliados llegaban al poder. La relación partidista con los obreros sindicalizados, la necesidad que tenían los políticos del apoyo de los trabajadores y la fortaleza de los obreros sindicalizados definieron los “incentivos” y “restricciones” para la organización obrera en el código laboral<sup>5</sup>. Los movimientos obreros fuertes obtuvieron mejores condiciones en el intercambio con los políticos que estaban construyendo sus coaliciones de apoyo, los aliados en el poder facilitaron la sindicalización y algunas veces la hicieron obligatoria, como en las administraciones públicas de Argentina y México. Si los aliados estaban en la oposición, el Estado podía restringir la sindicalización o limitarla al nivel de la empresa, como en Chile y Perú.

Las regulaciones del mercado laboral reforzaron aún más el valor de las estrategias políticas porque ofrecían los beneficios que no se habían logrado por medio de la negociación colectiva. Como resultado, aun cuando los aliados no habían llegado al poder, la promesa de acceso al Estado hacía más atractivas las estrategias políticas. De ahí que las organizaciones obreras siguieran las estrategias políticas aun cuando sus aliados no estuviesen en el gobierno. En la década de 1920, los sindicatos se aliaron con APRA y con el Partido Socialista en Perú, con los partidos comunista y socialista en Chile y con el Partido Comunista en Brasil. Las estrategias políticas causaron mayor represión cuando los partidos aliados a los trabajadores estaban en la oposición. En Perú, el presidente Luis Sánchez Cerro disolvió la Confederación General de Trabajadores Peruanos (CGTP) después de la fracasada insurrección aprista en 1932. No obstante, los líderes obreros apristas aumentarían su influencia a expensas de los líderes comunistas durante la administración de José Luis Bustamante (1945-1948). En Brasil, el presidente Getulio Vargas también reprimió a los líderes sindicalistas comunistas después de una fracasada serie de intentos de insurrección en 1935. Sin embargo, más tarde pasaría a controlar los sindicatos, a nombrar a los líderes sindicales y a promulgar un código laboral favorable a los trabajadores urbanos en 1943. En Chile, a los partidos de base laboral se les permitió ser elegidos primero al Congreso y luego al ejecutivo como parte del Frente Popular chileno en la década de 1930. No obstante, los líderes comunistas fueron perseguidos desde que terminó la segunda guerra mundial hasta finales de la década de 1950<sup>6</sup>.

Durante la Gran Depresión, los gobiernos latinoamericanos empezaron a adoptar políticas de protecciónismo comercial y de revaluación del tipo de cambio, creando las condiciones que facilitarían una industrialización interna aun antes de que la industrialización de sustitución de importaciones

y la intervención estatal se convirtieran en políticas públicas<sup>7</sup>. En un contexto caracterizado por economías cerradas e intervención estatal, el uso de estrategias políticas por parte de los obreros sindicalizados se hizo más efectivo. El proteccionismo redujo la presión sobre los costos laborales mientras que la expansión estatal facilitó la sindicalización porque los administradores públicos con restricciones de presupuesto blando estaban más preocupados por la paz laboral que por la productividad. Además, las empresas del Estado eran grandes e involucraban a sectores con mano de obra relativamente calificada, lo cual facilitaba la sindicalización. Así mismo, la débil capacidad de negociación de los sindicatos de empresas pequeñas y medianas aumentó aún más su apoyo a la intervención estatal en los mercados laborales. Por último, además del contexto económico y de la resistencia de los patronos a la organización de los trabajadores, las ideologías de cambio social guiadas por el Estado contribuyeron a las preferencias de la clase obrera por las estrategias políticas<sup>8</sup>.

Las preocupaciones por los disturbios obreros y una búsqueda simultánea de votantes de este sector movió a los gobiernos latinoamericanos a regular los mercados laborales aun en ausencia de alianzas explícitas. El movimiento hacia la regulación del mercado laboral aumentó el interés de la clase obrera por los sucesos políticos. Una vez fijadas las regulaciones, los sindicatos se dieron cuenta de que la intervención estatal en las relaciones industriales hacía que el llamado a la paz laboral o al apoyo electoral fuese más efectivo con los políticos que con los patronos privados. Esta situación resultó en movimientos obreros politizados que trataban de lograr por medio de las regulaciones lo que no podían alcanzar a través de la negociación. Como lo describen Silvia Sigal y Juan Carlos Torre<sup>9</sup>:

Con excepción de algunos casos particulares de sindicatos cuya ubicación productiva los hacía estratégicos, el sindicalismo industrial era, en general, demasiado débil para seguir una estrategia económica centrada al nivel de la empresa. Debido a esta debilidad y al campo de acción de la intervención estatal, los temas de relaciones laborales, tales como tiempo de trabajo, vacaciones, movilidad en el cargo y salario mínimo han estado sujetos a la regulación más que a la negociación colectiva entre los sindicatos y los empleados.

Ni siquiera la oleada de autoritarismo que se extendió a lo largo de la región en la segunda mitad del siglo veinte deterioró la preferencia de la clase obrera por las estrategias políticas. En cambio, cuando los gobernantes militares y los regímenes represivos obstaculizaron las estrategias políticas, los sindica-

tos politizaron la acción industrial para contrarrestar la represión política. Como la democratización se convirtió, en muchos casos, en una precondición para la organización de los trabajadores y la negociación colectiva, los sindicatos utilizaron las huelgas y las movilizaciones para resistir a los regímenes militares. Su movilización contribuyó a crear un clima de conflicto social durante el proceso de liberalización política que precedió a las transiciones democráticas<sup>10</sup>.

Hubo muestras iniciales de movilización antiauthoritaria. Los sindicatos venezolanos se movilizaron contra la dictadura de Marcos Pérez Jiménez y en apoyo a la liberalización política, lo que condujo al pacto de Punto Fijo y a la inauguración de la democracia en 1958. Veinte años después, los gobernantes militares del Brasil enfrentaron al “nuevo sindicalismo”, que se convirtió en una importante fuerza democratizante a través de la creación del Partido de los Trabajadores (PT). En Chile, Uruguay y Argentina los obreros sindicalizados también recurrieron a las huelgas generales para protestar contra los gobernantes militares luego de la crisis de la deuda de 1982<sup>11</sup>.

En resumen, la volatilidad política, el proteccionismo económico y la intervención estatal favorecieron la politización de los sindicatos latinoamericanos. A su vez, las élites gubernamentales percibieron a los sindicatos, en sociedades civiles débiles, como uno de los pocos grupos organizados. Por ello sus reacciones variaban desde la cooptación política de los trabajadores hasta la represión de quienes desafiaban el orden establecido. En cualquier caso, las reacciones estatales confirmaron la importancia de las estrategias políticas para los sindicatos, demostrando que no podían pasar por alto la política aun cuando lo único que quisieran fuera negociar colectivamente en el campo industrial. Por lo tanto, la politización de los sindicatos no fue provocada únicamente por las ideologías de izquierda o por la apropiación partidista. Fue la respuesta a un contexto que hizo más útil la estrategia política que la acción industrial. Sin embargo, a finales del siglo XX, la liberalización económica y la creciente movilidad del capital desafiaron las estrategias políticas de la clase obrera latinoamericana.

### **La liberalización económica: transformación y desafíos**

La crisis de la deuda latinoamericana y la recesión de la década de 1980 desataron un proceso de liberalización económica en la región que desafió tanto las estrategias políticas de la clase obrera como su poder de negociación industrial. En un esfuerzo por afrontar la crisis, la mayoría de los países latinoamericanos empezó a abrir sus economías y a reducir sus Estados por medio de la privatización, la desregulación y la descentralización de los servicios sociales<sup>12</sup>. Además, la movilidad del capital aumentó mucho más

rápido que la movilidad del trabajo alrededor del mundo. Esta situación aumentó la inseguridad laboral, especialmente en países con escaso capital, debido a la creciente volatilidad financiera y a la competencia para atraer capital móvil con costos laborales menores<sup>13</sup>. Estos procesos desafiaron las estrategias sindicales apoyadas en políticas públicas estatales y nacionales. Entretanto, los miembros de los sindicatos sufrieron los costos de las transiciones hacia economías más abiertas y competitivas, así como los drásticos cambios en la organización del trabajo provocados por la crisis del fordismo.

Al iniciarse el nuevo siglo, las transformaciones económicas e industriales estaban debilitando el poder de los sindicatos tradicionales. La liberalización económica y la reforma estatal afectaron particularmente a los trabajadores del sector formal, es decir, a los electorados naturales de los sindicatos. La liberalización del comercio agudizó las diferencias entre los trabajadores, en particular entre los de sectores comerciales y no comerciales y entre las firmas de mayor y menor competitividad. Esta heterogeneidad hizo más difícil organizar a los trabajadores con base en una solidaridad horizontal. La competencia internacional y la privatización también provocaron la restructuración laboral y los despidos en sectores que habían sido unos de los más altamente sindicalizados en el pasado, lo cual redujo la influencia relativa de los sindicatos. A pesar de las diferencias entre los países, un mayor desempleo, que inició durante la recesión de la década de 1980, perjudicó aún más el poder de negociación al aumentar la inseguridad laboral de los trabajadores, como lo muestra la tabla 5.1. Aun cuando la región estaba saliendo de la recesión en la década de 1990, el desempleo seguía siendo alto en Argentina, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En efecto, incluso Chile, que había experimentado una sorprendente reducción en el desempleo después de que finalizara la recesión de la década de los ochenta, tenía una tasa de desempleo superior a 10% en el año 2000. El efecto del desempleo es doble porque deteriora las filas de los sindicatos a la vez que aumenta la competencia entre los empleados y los que buscan trabajo. Esto obstaculiza la posición de los trabajadores formales sindicalizados para negociar como resultado de la ausencia o insuficiencia de sistemas de seguro de desempleo.

Quizás más importante, las reformas del mercado generaron más incertidumbre en los obreros acerca de su futura posición en el mercado laboral, en particular en los sectores protegidos y públicos, que eran los más sindicalizados. El empleo en el sector formal y público con el más alto grado de sindicalización experimentó la más fuerte baja durante el periodo de las reformas de mercado. Durante la década de 1990, el sector informal creció más de 3% como porcentaje del empleo urbano<sup>14</sup>. Argentina, Colombia,

Ecuador, Honduras, México y Perú, sin embargo, tienen sectores informales mayores que el promedio. Además, el sector público se redujo en casi 3% en la región (tabla 5.2). La reducción del sector público fue todavía más drástica en Argentina, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá, mientras que Chile ya tenía un Estado reducido porque este proceso se había llevado a cabo antes de 1990.

**Tabla 5.1 Desempleo abierto (promedios anuales)**

	1985	1990	1995	1997	1998
Argentina	6,1	7,5	17,5	14,9	13
Bolivia	5,7	7,2	3,6	4,4	-
Brasil	5,3	4,3	4,6	5,7	7,7
Chile	17	7,4	6,6	5,3	6,2
Colombia	13,8	10,5	8,8	12,4	15,1
Costa Rica	7,2	5,4	5,7	5,9	5,4
Ecuador	10,4	6,1	6,9	9,3	8,1
El Salvador	-	10	7	7,5	7,6
Honduras	11,7	6,9	6,6	5,2	5,8
México	4,4	2,8	6,2	3,7	3,2
Panamá	15,7	20	16,4	15,4	15,5
Paraguay	5,1	6,6	5,5	6,4	13,9
Perú	10,1	8,3	7,9	8,4	8,2
Uruguay	13,1	9,2	10,8	11,6	10,1
Venezuela	14,3	11	10,3	11,4	11,3

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *OIT Informa: Panorama laboral* (Lima: Organización Internacional del Trabajo, Anexo estadístico, 1998).

**Tabla 5.2 Cambios en el empleo urbano**

	Sector informal (porcentaje de empleo urbano)		Sector público		Otro empleo urbano formal	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
América Latina	44,4	47,9	15,8	13	40,1	39,1
Argentina	52	49,3	19,3	12,7	28,7	38
Brasil	40,6	46,7	11	9,3	48,4	44
Chile	37,9	37,5	7	7,2	55,1	55,3
Colombia	45,7	49	9,6	8,2	44,7	42,8
Costa Rica	41,2	45,4	22	17	36,8	37,6
Ecuador	55,6	58,6	18,7	14,8	25,7	26,6
Honduras	57,6	57,9	14,9	10,3	27,5	31,8
México	47,5	49,6	25	21,7	27,5	28,7
Panamá	36	38,5	32	21,8	32	39,7
Perú	52,7	53,7	11,6	7,2	35,7	39,1
Uruguay	39,1	41,2	20,1	16,8	40,8	42
Venezuela	38,6	43	22,3	19	39,1	38

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *OIT Informa: Panorama laboral* (Lima: Organización Internacional del Trabajo, Anexo estadístico, 1998).

**Tabla 5.3 Sindicalización como porcentaje de los asalariados del sector formal**

	Año	Densidad sindical (%)
Argentina	1995	65,5
Bolivia	1994	50,7
Brasil	1991	66
Chile	1993	33
Colombia	1995	17
Costa Rica	1995	27,3
Ecuador	1995	22,4
El Salvador	1995	10,7
Guatemala	1994	7,7
Honduras	1994	20,8
México	1991	72,9
Nicaragua	1995	48,2
Panamá	1991	29
Paraguay	1995	50,1
Perú	1991	13,3
Uruguay	1993	20,2
Venezuela	1995	32,6
Estados Unidos	1995	14,2

Fuente: Organización Internacional del Trabajo. *World Labor Report*, Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Anexo estadístico, 1998), 237.

Estas variaciones son importantes para comprender que, a pesar de tener algunos rasgos comunes, las experiencias de los sindicatos de la región son muy diferentes.

La variación en las experiencias de los sindicatos también se puede percibir en la diversidad de la sindicalización de los asalariados del sector formal en la región. La tabla 5.3 confirma esta diversidad entre los países. Sin embargo, es importante anotar que las cifras sobre densidad de los sindicatos pueden ser engañosas porque tienden a ser autorreportadas y los ministerios de Trabajo sólo computan la afiliación cuando inscriben a los sindicatos. Además, se toman como un porcentaje de los trabajadores formales, aunque el sector informal haya crecido sustancialmente, como se ve en la tabla anterior<sup>15</sup>.

En resumen, las reformas de mercado crearon nuevos retos para la clase obrera latinoamericana. Las economías abiertas hicieron más importantes los costos laborales porque éstos no podían trasladarse a los consumidores, aumentando así las preocupaciones sobre la productividad para la competencia internacional. Los sindicatos latinoamericanos (y los patronos) tienen relativamente poca experiencia en el manejo de la productividad y en la capacitación para hacer más competitivos a los trabajadores con el fin de mantener sus trabajos en una economía abierta. La reducción del empleo público aumenta el número de empleadores privados en relación con los administradores públicos o con los burócratas del Estado que tratan con los

sindicatos. Las estrictas restricciones presupuestales y los costos de producción tomaron más importancia que el conflicto social y el apoyo político. De esta manera, la influencia política perdió relevancia frente a la fuerza del mercado después de la transición económica. Los sindicatos tienen que aprender a afrontar estas nuevas condiciones mientras que sus miembros padecen el costo de la transición económica. Las estrategias políticas del sindicalismo necesitan ser reevaluadas a la luz de las nuevas condiciones económicas, en las que la negociación colectiva puede ser más útil que la presión a un Estado en reducción.

Sin embargo, como existe una diferencia entre las economías abiertas y las que están en proceso de apertura, las estrategias políticas y el acceso al Gobierno todavía pueden ser efectivos durante el periodo de reforma institucional comúnmente asociado con la liberalización del comercio y la reforma estatal. Los gobiernos quieren llevar a cabo los cambios de la manera más rápida y ágil posible para hacer que sus economías fueran atractivas al capital. En este contexto, los obreros sindicalizados pueden exigir su participación en las reformas institucionales o compensación por el costo de la transición. De ahí que, aunque en una economía ya abierta y privatizada la influencia política de los sindicatos pierde efectividad, los obreros sindicalizados podrían utilizar su poder político durante el proceso de cambio institucional. Por esta razón, las lealtades partidistas entre los sindicatos y los gobiernos que implementan las reformas de mercado pudieron ofrecerle a los sindicatos participación en las políticas y compensaciones aun cuando la liberalización económica y la desregulación redujeron la influencia de la política en las actividades económicas y las relaciones industriales.

### **Lealtades partidistas y competencia laboral**

El legado de estrategias políticas y de alianzas anteriores influyó en la respuesta de los obreros sindicalizados a la liberalización económica. Las interacciones previas entre los sindicatos y los partidos políticos crearon expectativas mutuas, que a su vez, dieron forma a las interacciones en el momento de la estabilización y de las reformas de mercado. Los sindicatos confiaron en sus aliados cuando éstos afirmaron la necesidad de poner en marcha estas políticas a pesar de los costos para sus electorados; por ello, cuando esos aliados partidistas estaban en el Gobierno, los obreros sindicalizados por lo general cooperaban. La mayoría de los sindicatos aceptó las reformas de mercado durante los gobiernos del presidente priista; Carlos Salinas (1988-1994) en México, el peronista Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y durante la administración del presidente de la centro-izquierdista Concertación de Partidos por la Democracia, Patricio Aylwin (1990-1995) en Chile. Por el contrario, cuando los aliados partidistas estaban en la oposición, los obreros

sindicalizados desconfiaban de las metas del gobierno con las nuevas políticas y por lo general rechazaban las reformas de mercado. La Confederación Única de Trabajadores (cuit) del Brasil, asociada con el partido opositor PT, boicoteó los intentos de estabilización del presidente José Sarney (1985-1990) y trató de sabotear los esfuerzos de privatización de los presidentes Fernando Collor (1990-92) y Fernando H. Cardoso (1995-2002). La Confederación de Obreros Bolivianos (cob), controlada por grupos de izquierda, se opuso a las reformas de mercado de Víctor Paz Estenssoro (1985-1990) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), continuando una larga historia de hostilidad con el Movimiento Revolucionario Nacional (MRN). En Uruguay, la Plenario Intersindical de Trabajadores–Convención Nacional de Trabajadores (pit-cnt) asociada con el Frente Amplio, también se resistió a los esfuerzos de ajuste bajo el mando del presidente del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti (1985-1990) y los intentos de reforma al mercado bajo el del presidente del Partido Blanco, Luis Alberto Lacalle (1990-1995).

Aunque las reformas de mercado crearon retos similares para los obreros sindicalizados en diferentes países, la lealtad partidista o la hostilidad hacia el partido de Gobierno provocaron diferentes reacciones a estas políticas. Las lealtades partidistas influyeron en la interacción entre los sindicatos y los gobiernos reformistas. La confianza depositada en los aliados de la clase obrera o la desconfianza de los adversarios de vieja data formaron las percepciones de la clase obrera acerca de los acuerdos asociados con las reformas de mercado y la disposición de los sindicatos para negociar con el Gobierno. Los sindicatos estaban dispuestos a colaborar con los partidos obreros que implementaban las reformas de mercado aunque estas políticas generaban incertidumbre y preocupación en sus afiliados; confiaban en los beneficios a largo plazo de estas políticas por sus interacciones anteriores con el partido de Gobierno, cuando la influencia política efectivamente compensaba la debilidad industrial en beneficio de los electorados de los sindicatos. Las lealtades partidistas también ofrecían canales de comunicación para informar a los líderes obreros acerca de las restricciones que afectaban a los políticos gobernantes<sup>16</sup>. Los partidos de base laboral, por lo tanto, tenían una ventaja comparativa en la puesta en marcha de las reformas de mercado, porque era menos probable que tuvieran que enfrentar la oposición sindical. Debido a que estos partidos querían mantener esta ventaja comparativa, trataban de evitar reformas que pudieran facilitar el remplazo de sus aliados en posiciones de liderazgo en los sindicatos. Por esta razón, era menos probable que reformaran las instituciones encargadas de regular la negociación colectiva y las organizaciones obreras<sup>17</sup>.

En México, durante los gobiernos de los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (1994-2000), y en Argentina, durante el del presidente Me-

nem varias discusiones y propuestas buscaron reformar las regulaciones sobre los sindicatos y sobre la negociación colectiva. En México, un código único de trabajo regulaba la legislación laboral individual y colectiva así como los sindicatos. Ni la administración de Salinas ni la de Zedillo modificaron el código laboral. En Argentina, diferentes leyes regulaban los contratos individuales de trabajo, la negociación colectiva y los sindicatos. Esta separación permitió al gobierno modificar las leyes laborales individuales en lo referente a contratos temporales, sin tocar las leyes de negociación colectiva y de organización laboral hasta 1998. Ese mismo año, Menem aprobó una reforma que fortaleció el poder de los sindicatos nacionales al centralizar la negociación colectiva, oponiéndose a las solicitudes de descentralización hechas por el empresariado y por las instituciones financieras internacionales<sup>18</sup>. A pesar del celo con el que estas administraciones adelantaron las reformas de mercado y de que los partidos políticos de oposición y la empresa privada también exigieran cambios en estas regulaciones, no se reformaron los derechos laborales colectivos ni las normas en materia de organización obrera. En estos casos, las administraciones obreras utilizaron sus vínculos con los sindicatos para facilitar la liberalización económica y la reducción del Estado. En consecuencia, no querían correr el riesgo de romper con los aliados sindicales que habían apoyado el proceso de reforma al mercado.

En cambio, los gobiernos hostiles a la clase obrera o que competían con los partidos de base laboral tenían más incentivos para reformar la legislación laboral. En Chile, el dictador militar Augusto Pinochet fue pionero en la liberalización comercial y en el retiro del Estado de las actividades económicas, después de haber derrocado al presidente socialista Salvador Allende (1973). Pinochet prohibió un gran número de sindicatos y suspendió la negociación colectiva y el derecho a la huelga. En 1979, bajo presión internacional, reformó el código laboral para permitir los sindicatos únicamente a nivel empresarial así como la negociación colectiva sin sindicatos. Aunque la ley autorizaba la sindicalización, introdujo limitaciones importantes en las actividades y campo de acción de los sindicatos. Por ejemplo, la ley de 1979 impuso restricciones a la sindicalización de los trabajadores temporales y del sector público, a la vez que prohibía las confederaciones y cualquier tipo de negociación colectiva fuera de la empresa. En 1994, después de la transición democrática, la coalición de centro-izquierda, Concertación, que controlaba la Confederación Unificada de Trabajadores (cut) reformó las normas laborales. Esta reforma facilitó la negociación colectiva y la sindicalización, en un esfuerzo por premiar a los aliados de sindicatos que restringieron su militancia y apoyaron una mayor liberalización económica y la privatización. La ley de 1994 aprobó la creación de sindica-

tos en el sector público y abolió la prohibición de la negociación colectiva entre las empresas. También protegió a los líderes sindicales del despido y facilitó la financiación de los sindicatos al exigir a los trabajadores que se beneficiaban de la negociación colectiva que contribuyeran con 75% de las cuotas al sindicato para evitar el *free riding*<sup>19</sup>.

La influencia de las lealtades partidistas en la generación de confianza y en la facilitación de la colaboración entre los sindicatos y los partidos de gobierno se hizo más evidente en los casos en que los aliados obreros estaban en la oposición. La falta de confianza y de comunicación entre los gobiernos y los sindicatos por lo general resultaba en el rechazo sindical a las reformas de mercado. En Bolivia, el presidente Paz Estenssoro recurrió a un estado de sitio con el fin de imponer un ajuste estructural a la belicosa cob. En Perú, el presidente Alberto Fujimori (1990-2000) emprendió reformas laborales contra la resistencia de los sindicatos apristas de izquierda. Así mismo, para contrarrestar la hostilidad obrera, promulgó reformas laborales destinadas a liberalizar el mercado laboral y debilitar a los sindicatos. Por lo tanto, las lealtades partidistas y la confianza influyeron en la interacción entre los obreros sindicalizados y el gobierno durante el proceso de liberalización económica y achicamiento estatal.

Además de las lealtades partidistas, el liderazgo y la competencia entre los sindicatos también influyeron en las interacciones entre sindicatos y gobiernos. La competencia por el liderazgo en los sindicatos debilitó su tendencia a colaborar con sus aliados en el partido de gobierno durante el periodo de apertura económica. Si la oposición a las reformas de mercado atrae al electorado y a los miembros de los sindicatos, puede resultar en una creciente influencia de activistas sindicales que amenacen con remplazar a los líderes obreros aliados. En este caso, la competencia por el liderazgo podría hacer que los sindicatos aliados se opusieran más a las reformas de mercado. Éste fue el caso de la Confederación de Trabajadores Venezolanos (ctv). Aunque el sistema de representación electoral proporcional permitía que otros partidos estuvieran en el comité ejecutivo, los líderes sindicales de ad que habían apoyado al presidente Pérez en las primarias del partido controlaban la ctv. Sin embargo, después de que el anuncio de Pérez sobre reformas de mercado provocara disturbios urbanos que mostraban el descontento popular, los líderes sindicales de ad cedieron a las presiones de los activistas de izquierda en la ctv e hicieron un llamado a un paro general a menos de seis meses de haberse iniciado la administración de Pérez. Además, la influencia cada vez mayor de los rivales sindicales, asociados con el grupo izquierdista Causa R, que se oponía a las reformas de mercado, siguió impulsando la militancia de líderes sindicales de ad hasta más avan-

zada la administración de Pérez. En contraste con la experiencia de Menem en Argentina y de Salinas en México, que lograron conservar el apoyo sindical al proceso, la oposición de la CTV contribuyó al fracaso de las reformas de mercado implementadas por Pérez.

La competencia entre los sindicatos y la consiguiente fragmentación organizativa debilitó el poder de negociación de la clase obrera y por lo tanto su capacidad para lograr concesiones de liberalización económica. Los problemas de coordinación hicieron más difícil la acción colectiva de organizaciones rivales y debilitó su poder de negociación. Por ejemplo, el movimiento obrero mexicano se dividía en varias confederaciones nacionales, todas asociadas al PRI, pero compitiendo por los mismos miembros salvo para de la administración pública (en donde la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, tenía el monopolio de la representación). Durante la administración de Salinas, los funcionarios del gobierno manipularon la competencia por escasos recursos entre estas confederaciones rivales; esto le permitió al gobierno hacer menores concesiones a cambio de la aquiescencia sindical, el apoyo a los pactos sociales, y el respaldo al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA).

El monopolio de los sindicatos, por el contrario, favoreció el poder de negociación de la clase obrera en el momento de las reformas institucionales porque redujo los problemas de coordinación a cambio del apoyo de la clase obrera a las concesiones. En el caso de Argentina, la Confederación General del Trabajo (CGT) no tuvo que afrontar la competencia entre sindicatos desde su unificación en 1992. Si bien antes de esta unificación el presidente peronista Carlos Menem podía confrontar las facciones entre sí, después de la unificación el monopolio de los sindicatos fortaleció el poder de negociación de la CGT y su aporte a las políticas. Los obreros sindicalizados lograron cambiar varias leyes, que crearon los fondos de pensión de los sindicatos y modificaron la reforma al seguro social con el fin de restringir la competencia de los proveedores privados en los fondos de salud manejados por los sindicatos. Además, las privatizaciones incluían acciones para los trabajadores con administración de los sindicatos, lo cual facilitaba la compra por parte de los sindicatos de empresas en sus sectores. De igual manera, la reforma a las regulaciones laborales individuales introdujo cláusulas que exigían la aprobación del sindicato para el uso de contratos temporales a corto plazo.

Por lo tanto, las lealtades de partido, la competencia por el liderazgo partidista y la competencia entre sindicatos son variables importantes en la comprensión de la interacción entre los sindicatos y los gobiernos durante el periodo de liberalización económica. No podemos suponer una reacción

uniforme de los trabajadores a los retos comunes creados por las reformas de mercado sin considerar estas variables y su efecto en la influencia sindical en el proceso de la liberalización económica<sup>20</sup>.

### Democratización y competencia por el liderazgo

El desarrollo simultáneo de reformas de mercado y de democratización tuvo importantes consecuencias políticas para los ciudadanos de la región, que ganaron acceso al gobierno durante la recesión de la década de 1980. El giro económico descendente y más tarde los costos de la transición hacia economías abiertas frustraron a los ciudadanos en las nuevas democracias e hicieron de la consolidación democrática una tarea más difícil<sup>21</sup>. Los trabajadores sindicalizados no sólo enfrentaron los costos de la liberalización económica sino que también descubrieron el deterioro de sus estrategias políticas, que había estado oculto durante las transiciones democráticas, cuando la política se legalizó de nuevo.

La movilización de los sindicatos y de otros grupos organizados (como los movimientos sociales) fue más evidente durante la liberalización política emprendida en la fase final de los regímenes autoritarios<sup>22</sup>. Los sindicatos organizaron huelgas y movilizaron a los trabajadores en manifestaciones públicas contra los gobernantes autoritarios, para presionar por la aceleración de la transición hacia la democracia. Cuando ésta fue un hecho, las elecciones y no la movilización se convirtieron en el principal medio de expresión de la voluntad ciudadana en las nuevas democracias. Las protestas obreras se redirigieron hacia la puesta en marcha de políticas, pero las elecciones se enfocaron más en el número de votos que en medir la intensidad de las preferencias. Más aún, la liberalización económica hizo que se redujera el número de trabajadores en los sectores más “sindicalizables”, en tanto que las prioridades de los empresarios y la ideología del “libre mercado” se volvieron prevalecientes. De esta manera, los políticos con aspiraciones buscaron ganar los votos de un creciente sector informal no sindicalizado en lugar de los de una clase trabajadora formal que se iba reduciendo y que ya había establecido sus lealtades partidistas. Las débiles instituciones democráticas reforzaron aun más este proceso al facilitar la emergencia de “nuevos populismos” cuyo apoyo político básico provenía del sector informal, en oposición al vínculo populista tradicional con los obreros sindicalizados<sup>23</sup>.

La liberalización política también afectó la dinámica interna de los sindicatos al ofrecer más opciones a los aliados electorales, y al crear un ambiente más favorable para la democratización de los sindicatos mismos. La experiencia del *novo sindicalismo* al desplazar el liderazgo varguista en el movimiento obrero del Brasil estuvo vinculada al proceso de liberalización

política. En efecto, en los países donde las estrategias políticas obreras habían sido más efectivas, los gobiernos que se “incorporaban” habían regulado la competencia por el liderazgo para complicar aún más el remplazo de sus aliados leales, y controlar así el desasosiego laboral. En esos casos, se restringió el proceso de competencia por el liderazgo interno y esto requirió cambios legales. En México, donde los sindicatos habían estado asociados al partido que gobernó durante setenta años, éstos temían que la democratización reduciría su acceso al Estado y facilitaría su remplazo. Por esta razón, los líderes sindicales mexicanos se resistieron a la democratización, dado que este proceso desafía la eficiencia de sus estrategias políticas, al aumentar el riesgo de que el PRI perdiese poder al tiempo que promovía la competencia interna dentro de sus sindicatos.

En pocas palabras, las transiciones dobles hacia una política y una economía abiertas crearon condiciones que hicieron menos efectivas las estrategias políticas de la clase obrera. La liberalización económica redujo el poder de negociación de los obreros sindicalizados en tanto que la política democrática redujo su influencia política debido a la emergencia de nuevos electorados, la reducción en sus filas y una creciente independencia de los votantes. Por lo tanto, no sólo fue más difícil, sino también menos relevante acceder al Estado. En consecuencia, la influencia de los obreros sindicalizados en la política electoral disminuyó y su acceso al Estado se hizo menos efectivo en la conformación de las condiciones laborales.

### **Perspectivas de los trabajadores para el nuevo milenio**

La movilización obrera y la influencia política lograron afectar el ritmo de las transiciones económicas y políticas, pero las elecciones y las relaciones industriales adquirieron una mayor importancia una vez concluidas las transiciones. Sin embargo, debido a que los sindicatos emplearon estrategias políticas durante los períodos de liberalización política y económica, tardaron en adaptar su comportamiento a la política y a la economía abiertas. En efecto, numerosos sindicatos se resistieron a la liberalización económica mientras que rechazaban cambiar sus estrategias y discursos, aun en un contexto de transformación institucional y deterioro político drásticos. Cuando ocurrieron cambios en las estrategias, se presentaron en una de estas tres formas no excluyentes: 1) nuevas alianzas políticas y sociales; 2) autonomía organizativa; 3) participación industrial. El cambio en el ambiente y la competencia por el liderazgo crearon incentivos para la innovación estratégica, aunque a un ritmo lento.

La primera estrategia implicaba la formación de nuevas alianzas políticas y sociales. Estas alianzas rompieron las antiguas lealtades partidistas y

resultaron en la participación de los trabajadores en la creación de nuevos partidos políticos, extendiendo sus alianzas a otros sectores populares, principalmente el informal. Estos nuevos grupos obreros rechazaron la mediación de las corporaciones y el control estatal de los sindicatos. La subordinación a las normas estatales ofrecía menos recompensas que en el momento de la “incorporación” original. Además, estos sectores militantes estaban desafiando a líderes sindicales que habían mantenido el control de sus movimientos laborales gracias a las normas legales relativas a la gobernabilidad del sindicato. En efecto, debido a la existencia de tales regulaciones, estos nuevos líderes sindicales tenían que romper formalmente con los sindicatos reconocidos por el Estado y proclamarse “autónomos” del mismo. En Venezuela y Brasil, se autodenominaron “nuevo sindicalismo” y se rehusaron a afiliarse a las confederaciones nacionales corporativistas. En Argentina, rompieron con la CGT peronista y fundaron el Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA). En México, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) reunió a líderes sindicales con una larga tradición de “independencia” del PRI y a otros que acababan de romper con el estilo corporativo de este partido.

Estos nuevos sindicatos definieron alianzas con sectores de la población anteriormente excluidos por los sindicatos y con partidos políticos emergentes. Se esforzaron por llegar al sector informal, a los campesinos sin tierra y a los desempleados. Aunaron sus esfuerzos en protestas populares contra la distribución desigual de los costos creados por el ajuste y la liberalización económica. Su relación con los partidos políticos, no obstante, fue más diversa. Los líderes sindicales brasileños en el *novo sindicalismo* estaban en el centro del grupo fundador del PT y sus homólogos venezolanos siguieron su ejemplo cuando organizaron la Causa R. Los líderes del sindicato argentino CTA participaron en la creación de Frepaso y los líderes sindicales “independientes”, en su mayoría, se afiliaron al PRD mexicano cuando éste surgió. Sin embargo, debido a que los dos últimos no eran partidos obreros como el PT y Causa R, los trabajadores desempeñaron un papel menor en la definición de la dinámica interna de estos partidos. Además, aunque estos nuevos partidos tuvieron un éxito electoral razonable, no pudieron igualar a los partidos de base laboral fundados en las décadas de 1930 y 1940. Durante el último decenio del siglo XX, el PT siempre ocupó el segundo lugar en las elecciones presidenciales. El mejor desempeño nacional de Causa R se registró cuando obtuvo una cuarta parte de los votos en las elecciones presidenciales de 1993<sup>24</sup>. El PRD sigue siendo el tercer partido en México y, aunque el Frepaso ganó las elecciones presidenciales de 1999, lo hizo aliándose con la Unión Civil Radical (UCR), que tradicionalmente representa a la clase media.

Una segunda estrategia fue la autonomía organizativa; ésta no requería romper con las lealtades partidistas o crear nuevas, sino más bien concentrarse en los recursos útiles para la supervivencia de la organización de los sindicatos después de la reducción del Estado y de la apertura económica. Los sindicatos ofrecieron servicios que antes proveía el Estado a sus miembros. Para cubrir estos servicios, aprovecharon su influencia durante el periodo de reformas de mercado. Los sindicatos en sectores privatizados, que fueron los más desafiados por la transición económica, han adoptado esta estrategia en Argentina y México. Algunos sindicatos argentinos, por ejemplo, han participado en la privatización de las empresas estatales en sus sectores; en Argentina, el sindicato de trabajadores petroleros es dueño de la flota petrolera de la antigua empresa del Estado, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), y el sindicato de trabajadores de la electricidad compró varias empresas de servicio público y transmisión eléctrica y recibió la concesión de una mina de carbón; en tanto que al sindicato de trabajadores del ferrocarril se le otorgó la concesión de un ferrocarril. Junto con otros sindicatos, éstos han creado sus propios fondos de pensión después de que el Gobierno promulgó la reforma pensional y también han organizado sus fondos de cuidado de la salud para mejorar la competencia. Estas nuevas actividades "comerciales" manejadas por los sindicatos surgieron de las reformas de mercado adelantadas por el presidente Menem y han aportado recursos a los sindicatos para compensar por la reducción de las cuotas de afiliación y para prestar servicios a sus miembros<sup>25</sup>. También en México los sindicatos de maestros y de trabajadores de teléfonos dejaron de depender de la seguridad social regulada por el Estado; después de romper sus vínculos con el PRI, desarrollaron su propia prestación de servicios para sus afiliados, incluidos asociaciones crediticias y otros beneficios sociales.

La tercera estrategia, la participación industrial, implica la adopción de nuevas formas de poner en marcha la productividad y la competitividad con la colaboración de los sindicatos y el aporte de los trabajadores. El Sindicato de Telefonistas de la República de México (STRM) participó con la gerencia en la capacitación de trabajadores y en la medición de la productividad al unirse a círculos de calidad<sup>26</sup>. Los sindicatos de la Causa R han introducido la votación de los miembros en los contratos colectivos<sup>27</sup>. En Brasil, los sindicatos de automotrices del *novo sindicalismo* dirigieron un proceso a nivel corporativo intermedio con organizaciones de fabricantes y vendedores de automóviles y de repuestos automotores para programas de reestructuración a largo plazo con la participación de los sindicatos<sup>28</sup>.

A pesar de estos ejemplos, la mayoría de los sindicatos fueron lento o no participaron en el proceso de reestructuración productiva con el fin de

aumentar la productividad para mantener el trabajo de sus miembros. Hay dos tipos de razones: primero, las reformas de mercado carecían de incentivos institucionales, tales como consejos de trabajadores, para estimular dicha participación mientras que los empleadores eran reacios a compartir la información de la empresa y las decisiones con los sindicatos; segundo, los sindicatos acostumbrados a mecanismos de movilización y de influencia política tardaron en construir la pericia profesional requerida para sostener esta tercera estrategia. Además, los costos de la transición económica hicieron que esta estrategia fuera muy difícil de seguir en aquellas áreas donde el aumento de la productividad involucraba más despidos que entrenamiento.

La innovación estratégica evoluciona a un ritmo muy lento, aunque los sindicatos se han dado cuenta de las limitaciones creadas por las estrategias tradicionales. Incluso los sindicatos tradicionales están empezando a distanciarse de sus partidos aliados y las huelgas aún pueden resultar en ganancias laborales, particularmente en el sector público. En México, después de que el PRI perdió las elecciones presidenciales de 2000, los empleados del sector público hicieron huelga por primera vez y tuvieron éxito al obtener una bonificación especial de la administración del presidente Ernesto Zedillo, a punto de terminar su periodo. En Venezuela, a pesar del descenso sorpresivo de la AD y de los continuos intentos del presidente Chávez de apropiarse de los sindicatos, los líderes sindicales de la AD todavía controlaban el movimiento obrero y organizaron una exitosa huelga en el sector petrolero, aprovechando los altos precios del petróleo a comienzos de 2000<sup>29</sup>. Sin embargo, éstas fueron las excepciones, no la regla. Para los trabajadores, en la manufactura de productos comercializables y, en el sector privado, el aumento de la exposición internacional redujo la efectividad de las huelgas. ¿Cuáles son los elementos que pueden facilitar la innovación estratégica en este contexto?

La competencia por el liderazgo en economías abiertas puede acelerar la innovación y a la vez aumentar la voz de los trabajadores como ciudadanos de las nuevas democracias, reduciendo así potencialmente el malestar político que crea la creciente exposición económica. Los gobiernos liberalizantes trataron de incrementar la competitividad desregulando los mercados laborales y reduciendo los costos laborales (por ejemplo, rebajando los impuestos a la nómina). Sin embargo, ha habido poca innovación institucional para estimular la participación de los sindicatos en el aumento de la productividad de la empresa (por ejemplo, por medio de consejos de trabajadores). Además, la desregulación del mercado laboral, en su mayor parte, no tuvo como objeto las reglas relacionadas con la competencia por el

liderazgo dentro de los sindicatos<sup>30</sup>. El reducir el costo de esta competencia dentro de los sindicatos para tratar con la “ley de hierro de la oligarquía” de Michels estimularía la competencia con respecto a lo que los líderes pueden ofrecer a los miembros en economías abiertas, propiciando así la innovación. Sin embargo, los gobiernos parecen temer que la militancia contra la liberalización económica sea la nueva “oferta” de la competencia por el liderazgo a los electores sindicales<sup>31</sup>.

La competencia por el liderazgo y la rotación implican un dilema en cuanto a la innovación laboral estratégica. La participación de la clase obrera en la productividad y el entrenamiento o en el desarrollo de una autonomía organizativa requiere especialización, lo cual con frecuencia crea una asimetría en la información. Las asimetrías en la información por lo general empoderan a los líderes en ejercicio y hacen más costosa la competencia por el liderazgo. Sin embargo, el temor a ser remplazados puede hacer que los líderes respondan ante los trabajadores que deberían participar en las nuevas tecnologías laborales asociadas con el aumento de la producción (por ejemplo, especialización flexible, círculos de calidad)<sup>32</sup>. Más aún, en un momento en que los trabajadores enfrentan una creciente inseguridad al aumentar su exposición a los cambios de condiciones internacionales en las economías en apertura, la democracia sindical ofrece a los trabajadores la posibilidad de expresar sus preocupaciones por sí mismos y de ser representados por sus dirigentes. Es decir, la democracia sindical mejora la calidad de los líderes (y probablemente controla la corrupción) a la vez que les da a los trabajadores voz como parte de una sociedad civil organizada<sup>33</sup>. En las nuevas democracias que están experimentando un enorme cambio institucional y con sociedades civiles débiles, la inclusión de grupos organizados como los sindicatos en el debate público podría ayudar a evitar la desilusión por el proceso político y dar más tiempo a la consolidación democrática.

### Conclusión

Los trabajadores sindicalizados en América Latina adoptaron estrategias políticas en el momento en que éstas eran más efectivas que la acción industrial. Las estrategias políticas todavía fueron algo efectivas durante la liberalización económica y política porque los sindicatos podían obtener concesiones a cambio de facilitar el desarrollo de estos procesos. Después de la doble transición, estas estrategias perdieron efectividad porque los costos laborales se volvieron más importantes que la paz laboral para quienes elaboraban las políticas. Al mismo tiempo, los votos ciudadanos (incluidos aquellos de los pobres no organizados) se hicieron más necesarios para ganar las

elecciones que la movilización de los obreros sindicalizados, con lo cual se debilitó más el poder de negociación de los sindicatos frente a los políticos.

A pesar del deterioro en la efectividad de sus estrategias políticas tradicionales, los sindicatos tardaron en adaptarse a las nuevas circunstancias. Esto se puede explicar por la inercia institucional de las organizaciones obreras después de tantos años de operar en un contexto donde las estrategias políticas eran útiles. Además, a los líderes sindicales les preocupaba mantener las posiciones de liderazgo que parecían estar en peligro por cuenta de la experimentación y la innovación. Al mismo tiempo, quienes elaboraban las políticas no ofrecieron incentivos institucionales porque su agenda buscaba neutralizar a la oposición obrera, más que promover la innovación en los sindicatos. En este contexto, la promoción de competencia por el liderazgo podría servir como instrumento para estimular la innovación. Sin embargo, los funcionarios gubernamentales temen su efecto en el aumento de la militancia y los gerentes se preocupan por las pérdidas de eficiencia que podrían resultar de la consiguiente especialización. No obstante, debido a que los retos para América Latina a principios del siglo XXI incluyen la consolidación democrática y las economías competitivas, quizás valga la pena correr el riesgo que implica la competencia por el liderazgo. Aunque el papel de la clase obrera como árbitro de algunos sistemas políticos ha disminuido, los sindicatos con capacidad de responder pueden dar a los trabajadores una voz en el sitio de trabajo y en una sociedad civil fuerte, necesaria para la consolidación democrática. De esta manera, las transiciones dobles hacia la democracia y los mercados en la región pueden beneficiarse de cambios similares en los sindicatos. Los trabajadores han estado expuestos a una creciente competencia económica; la competencia política puede fortalecer su voz en el lugar de trabajo y en la discusión de políticas de las nuevas democracias.