

SINDICALISMO, COALICIONES PARTIDARIAS Y REFORMAS DE MERCADO EN AMÉRICA LATINA

Santiago Manuel ALLES
Pontificia Universidad Católica Argentina
✉ santiago.alles@gmail.com

de María Victoria Murillo. Siglo XXI de
España Editores, 2005, Madrid, 318 pp.

¿Cómo se desarrollaron los procesos de reforma económica de los años '80 y '90? Una vasta literatura académica fue elaborada a partir de este interrogante. El saber convencional vigente hasta fines de los '80, en buena medida inspirado en los intentos de modernización conservadora en Brasil (Castelo Branco y sucesores, a partir de 1964), Argentina (Onganía y sucesores, a partir de 1966) y Chile (Pinochet, a partir de 1975), suponía que sólo regímenes autoritarios estaban en condiciones de vencer las resistencias que impedían avanzar en reformas profundas. Tras la Crisis de la Deuda de principios de los años '80, la amplia mayoría de los países de la región inició un proceso de reformas económicas ortodoxas.¹ Sorprendentemente, estas reformas, orientadas a recuperar el crecimiento luego de varios años de estancamiento económico, fueron llevadas adelante por gobiernos electos por el voto popular. Estos procesos ponían en un claro entredicho al saber aceptado y obligaban a una revisión de la supuesta “afinidad electiva” entre autoritarismo y reformas económicas (Kaufman y Stallings 1989).

Hasta entonces se argumentaba que los regímenes autoritarios contaban con tres ventajas cruciales para impulsar con éxito un proceso de

1. Sobre la variable extensión y profundidad de la reforma, véase Morley, Machado y Petinatto (1999), quienes presentan un conjunto de índices para medir las reformas realizadas en cinco áreas: liberalización comercial, reforma financiera, liberalización de la cuenta de capital, reforma impositiva y privatizaciones.

reforma estructural: a.) mayores márgenes de maniobra política, al suprimir los controles democráticos; b.) aislamiento respecto a las demandas populares; y c.) mecanismos represivos y disuasivos para neutralizar las resistencias (Torre 1998:37). En resumidas cuentas, los analistas destacaban que los gobiernos autoritarios gozaban de un mayor control de la situación, ya que podían ignorar los intereses societales al no estar sujetos a *tests* electorales, a la vez que disponían de un inmenso *arsenal* de mecanismos para disuadir o reprimir las resistencias sociales, en especial del movimiento obrero. Sin embargo, tal como indica Geddes (1995:199-200), los analistas no parecieron dar importancia a los numerosos regímenes autoritarios que se resistieron a aplicar reformas pro-mercado, ni tampoco a la temprana presencia de gobiernos democráticos reformistas, tales como España y Turquía. Por el contrario, los gobiernos autoritarios optaron por evitar las reformas cuando sus costos recayeron sobre miembros del gobierno o partidarios cercanos (Geddes 1995:206).

Ahora bien, los gobiernos democráticos no sólo no contaban con las “ventajas” de los regímenes autoritarios, sino que durante los ’80 además afrontaron una situación económica más apremiante. Entonces, ¿cómo fueron capaces de avanzar con las reformas? La literatura desplazó el foco desde los “decisores” autónomos y aislados de las presiones hacia las coaliciones reformistas. La estrategia de conducción de las reformas requería, tal como indica Torre (1998:74), un decidido esfuerzo por conservar la lealtad de la coalición de gobierno, en particular cuando era inculcable la falta de afinidad entre sus bases políticas y los proyectos gubernamentales de reforma: entre las operaciones políticas para reducir las resistencias y generar apoyos, los intentos por cooptar a los propios partidarios ocuparon un lugar sobresaliente. Y, en este sentido, cuando los partidos en el gobierno tuvieron tradicionales lazos con el movimiento obrero, retener el apoyo de los sindicatos (o al menos, acallar sus quejas) fue una parte crucial de su estrategia reformista. En este punto parece oportuno situar al libro de Murillo.

* * *

Inicialmente publicado en inglés bajo el título de *Labour Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America* (2001), el trabajo de Murillo se trata de un notable ejercicio de *comparative politics* en el

cual analiza las relaciones entre gobierno y sindicatos durante el proceso de reformas económicas en tres países latinoamericanos. En los tres casos estudiados, el partido en el gobierno había sido no sólo protagonista en la construcción de la estrategia de “desarrollo hacia adentro”, sino más aun, había sido el histórico representante de los sectores obreros. No obstante lo cual, “En menos de siete meses, tres hombres llamados Carlos asumieron las presidencias de México, Venezuela y Argentina y produjeron en estos tres países el giro político más importante de la posguerra” (p.1). A pesar de los lazos históricos de sus partidos con las bases obreras, la respuesta que los sindicatos dieron a las reformas no fue homogénea: mientras en Argentina y México el gobierno logró la cooperación (o, al menos, la aquiescencia) de los sindicatos, en Venezuela los intentos reformistas chocaron con grandes resistencias.

¿Cómo explicar las diferentes reacciones de los sindicatos frente al inicio de las reformas estructurales ortodoxas? De acuerdo al argumento presentado por Murillo en *Sindicalismo...*, la explicación principal del comportamiento sindical surge de dos variables: a.) la competencia intra-sindical y b.) la competencia inter-sindical.

Por un lado, la competencia intra-sindical permite predecir cuál será la respuesta frente a las reformas. A pesar del radical giro que significó la implementación de reformas, es natural que los dirigentes sindicales confiaran en sus históricos aliados, en particular cuando la profundidad de la crisis había generado un amplio consenso sobre el agotamiento de la estrategia mercado-internista,² y contuvieran la militancia de sus bases. Sin embargo, “las reformas de mercado aumentan las probabilidades de que surja la competencia por el liderazgo al suministrarles a los dirigentes sindicales rivales una causa populista por la que luchar: es decir, rechazar las reformas de mercado” (p. 241). En consecuencia, cuando la competencia por el liderazgo dentro del sindicato se constituye en una amenaza real para la posición de los dirigentes sindicales, estos últimos tendrán fuertes incentivos para renunciar a su lealtad histórica con el partido en el gobierno e incrementar su militancia anti-reformas; de otra

2. Tal como propone Torre (1998), las expectativas de los actores frente a las reformas están mediatizadas por la evaluación de las alternativas *realmente* existentes, incluidos los costos implícitos en el mantenimiento del *statu-quo*.

forma, permitirían a la oposición acusarlos de “venderse al gobierno” y quedarían expuestos a su reemplazo. En suma, cuando la competencia puso en riesgo la posición de los líderes sindicales, estos cambiaron su contención de la militancia por una militancia anti-reformista.

Por otro lado, la competencia inter-sindical “explica el efecto de la militancia o de su contención para obtener concesiones a las demandas sindicales. Esta rivalidad debilita a cada una de las organizaciones sindicales que compiten porque ninguna de ellas es capaz de controlar la militancia o la pasividad de la totalidad del sector sino simplemente de una parte del mismo. Asimismo, esta pugna ocasiona problemas de coordinación entre los sindicatos rivales y crea incentivos para minar las estrategias conjuntas, dado que estas organizaciones intentan diferenciarse para ganar afiliados” (p. 242). Es decir, la competencia entre sindicatos planteará un problema de acción colectiva que determinará su capacidad para arrancarle concesiones al gobierno. Mientras la división del frente sindical afecta la efectividad de la protesta y de la contención, las organizaciones sindicales monopólicas están en condiciones de obligar al gobierno a hacer concesiones a cambio de su lealtad (contención) o de bloquear las intenciones reformistas (militancia).

De acuerdo al argumento de Murillo, esto resulta en cuatro posibles interacciones entre gobierno y sindicatos:

- a.) **Cooperación:** la contención efectiva de la militancia “es más factible que exista ante la ausencia de competencia entre sindicatos y partidos. Es decir, cuando solamente un sindicato organiza a los trabajadores y está aliado con el partido gobernante. La lealtad partidaria disminuye los incentivos a recurrir a la militancia y facilita la negociación. Sin embargo, el monopolio sindical estimula el poder de negociación del sindicato dado que los funcionarios del gobierno buscan la colaboración de una organizaciones sindical fuerte y leal” (p. 26).
- b.) **Oposición:** la militancia efectiva “es más factible ante la existencia de una mayor competencia entre partidos y un monopolio sindical. Es decir, cuando los dirigentes aliados a distintos partidos compiten por el control de un sindicato único. [...] Como el sindicato es fuerte, es más probable que los funcionarios del gobierno otorguen concesiones para que los dirigentes sindicales aliados

FIGURA NO. 1.

RELACIONES GOBIERNO-SINDICATOS ANTE LAS REFORMAS PRO-MERCADO, SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COMPETENCIA INTER-SINDICAL E INTRA-SINDICAL



Fuente: Elaboración propia en base a Murillo 2005

tengan mejores resultados que sus rivales para mostrarles a los afiliados” (p. 26-27).

- c.) **Subordinación:** la contención estéril de la militancia “es más factible que exista como consecuencia de la competencia entre distintos sindicatos aliados al partido gobernante. La lealtad partidaria contribuye a la contención de la protesta, pero la competencia entre sindicatos, a pesar de su lealtad, debilita todas las organizaciones sindicales. Los funcionarios del gobierno también pueden optar por premiar solamente a los sindicatos que resulten más sumisos, dado que no temen fomentar la competencia entre partidos que beneficiaría a la oposición electoral” (p. 27).
- d.) **Resistencia:** la militancia estéril “es más factible que suceda cuando la competencia entre partidos y sindicatos se superpone. Es decir, cuando los sindicatos competidores están aliados a distintos partidos. La competencia entre sindicatos debilita a todas las organizaciones sindicales y junto con la competencia partidaria dificulta la coordinación” (p. 27). A pesar de su mayor militancia, sus divisiones hacen improbable que el gobierno haga concesiones.

Ahora bien, Murillo somete a prueba su teoría en dos niveles diferentes. Por un lado, analiza el comportamiento de las centrales obreras frente a los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural. La CTV, si bien inicialmente apoyó el programa de Carlos A. Pérez, giró hacia la oposición a las reformas cuando percibió la amenaza de reemplazo tras los levantamientos sociales de febrero de 1989: “Para los líderes sindicales, los disturbios señalaban el descontento popular con la singular política de Pérez pero también expresaban la opinión de sus afiliados” (p.92), lo que los incentivó a recurrir a la militancia (Oposición), incluso contra un presidente *adeco*. Por el contrario, la división de las centrales obreras mexicanas y su escasa competencia interna condujo a su Subordinación al gobierno de Carlos Salinas: “la CTM no sólo aceptó las reformas de Salinas, sino que también, junto con otras confederaciones afiliadas al PRI, contuvo su militancia y recibió a cambio escasas concesiones” (p. 144). Diferente fue la evolución de la interacción en Argentina, en especial por la división y reunificación de la central obrera en el período estudiado. El cambio en las políticas del peronismo provocó la escisión de la CGT en octubre de 1989, lo que permitió al gobierno maniobrar entre ambas y manipular la competencia inter-sindical. Sin embargo, “El hecho que desencadenó la unificación fue el intento del gobierno por desregular las obras sociales a principios de 1992” (p. 201), lo cual constituía una amenaza directa a su supervivencia. Ante tal amenaza común, las centrales obreras optaron por su reunificación y, en su interacción con el gobierno, ganaron poder de negociación, pasando de la Subordinación a la Cooperación.

Por otro lado, Murillo no se limita al nivel macro, sino que, siguiendo la sugerencia de King, Keohane y Verba,³ avanza en el nivel micro al comparar las relaciones gobierno-sindicatos en cinco sectores económicos: Petróleo, Automotor, Telecomunicaciones, Electricidad y Educación. Esta estrategia tiene algunas virtudes importantes. Primero, este recurso es útil para “controlar” el efecto de las singularidades de los casos nacio-

3. En *Designing Social Inquiry*, King, Keohane y Verba sugieren “utilizar unidades subnacionales y divisiones de tiempo para multiplicar el número de consecuencias observables de la teoría dentro del mismo país cuando la misma se aplica a unidades de análisis que pueden ser desagregadas a esos niveles” (citado por Murillo, p. 30, fn. 21)

nales, en la medida que todos los sectores están expuestos por igual a los ciclos económicos, comparten una misma cultura política, etcétera. Segundo, dado que la selección de sectores abarca un amplio abanico, Murillo tiene la oportunidad de comparar los diferentes sectores de la economía (estatal vs. privado, transables vs. no transables, etc.), los cuales no están expuestos en igual grado a los procesos de reforma estructural y, así, determinar si la teoría funciona en contextos económicos distintos. Tercero, analiza la viabilidad de la teoría para diversos tipos de organizaciones sindicales: mientras las confederaciones reúnen a sindicatos de numerosos sectores, las organizaciones menores pertenecen a una industria específica. Y, por último, al realizar dos observaciones en cada caso, la investigadora tiene la oportunidad de analizar la evolución de la relación gobierno-sindicatos en cada caso.

El análisis en el nivel micro reproduce con mucha precisión los hallazgos obtenidos en el nivel macro y, sobre 36 casos observados, la teoría propuesta permite predecir el comportamiento en más del 90% de las observaciones (33/36 casos).

La comparación en múltiples niveles muestra el poder explicativo de la teoría presentada [...] para los estudios de caso analizados en países, sectores económicos y tipos de organización sindical diferentes. [...] Estos estudios de caso resaltan la importancia de las interacciones entre dirigentes sindicales, afiliados y funcionarios del gobierno para explicar las interacciones entre sindicatos y gobierno luego del cambio de política impulsado por partidos de base laboral. Las lealtades partidarias que se conservaban de la alianza original no dejaron de vincular a los dirigentes sindicales con los políticos, y promovieron la contención de la militancia sindical [...], en tanto que los líderes no aliados al gobierno en general fueron más combativos para defender sus demandas en contra de las reformas de mercado. No obstante eso, las lealtades partidarias interactuaron con la competencia por el liderazgo y la rivalidad entre sindicatos. Por un lado, la competencia por el liderazgo explica las preferencias sindicales en cuanto a la militancia o a la pasividad sobre la base del temor de los dirigentes de ser reemplazados en el caso de no protestar contra las reformas de mercado. Por el otro lado, la competencia entre sindicatos influyó en la efectividad de cualquiera de las dos estrategias para obte-

ner concesiones del gobierno al debilitar a las organizaciones rivales que no tenían muchas probabilidades de coordinar su acción colectiva a causa de la contienda por ganar afiliados (p. 258-259).

La publicación en castellano de trabajos de esta calidad es siempre una buena noticia, pero más aún cuando permite acercar al público local la producción de una politóloga argentina establecida desde hace años fuera de nuestro país. En este trabajo, Murillo va más allá de las teorías económicas del comportamiento sindical y brinda una explicación de la interacción gobierno-sindicatos a partir de factores eminentemente políticos, tales como su capacidad para contener la militancia y de su capacidad para obtener concesiones del gobierno. Esta perspectiva de análisis permite ampliar el espectro de las explicaciones del proceso político de las reformas económicas, al ayudarnos a comprender las reacciones sindicales frente a las reformas estructurales, las cuales constituyen uno de los costos más importantes que deben enfrentar los formuladores de políticas públicas.

REFERENCIAS

- GEDDES**, Barbara. 1995. "The Politics of Economic Liberalization". En: *Latin American Research Review*, 30 (2), pp. 195-214.
- KAUFMAN**, Robert y Barbara **STALLINGS**. 1989. "Debt and Democracy in the 1980. The Latin American Experience". En: KAUFMAN, R. y B. **STALLINGS**. comps. *Debt and Democracy in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- MORLEY**, Samuel A., Roberto **MACHADO** y Stefano **PETTINATO**. 1999. "Indexes of Structural Reform in Latin America". Serie Reformas Económicas, no. 12, CEPAL.
- TORRE**, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós