

# **Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas\***

SEBASTIÁN ETCHEMENDY  
Universidad de California, Berkeley

*Este artículo argumenta que, según el lugar que ocupan las organizaciones sindicales en las coaliciones neoliberales, desde la inclusión democrática hasta la prohibición y represión abierta de la actividad sindical, se genera un intercambio o trade-off entre los niveles de (des)regulación laboral en la economía formal y el tamaño de compensaciones destinadas a los desempleados y los trabajadores pobres de la economía informal. El análisis comparado de los casos de Chile (1973-1989), Argentina (1989-1999) y España (1982-1996) revela que cuanto mayor es la inclusión de las organizaciones sindicales en el proceso de diseño de políticas, menor es el alcance de la reforma del sistema tradicional de relaciones laborales. Por otro lado, a mayores niveles de exclusión del actor sindical, mayor es el grado de desregulación de la legislación laboral. Además, cuando los sindicatos son excluidos de la coalición neoliberal ó reprimidos, la importancia relativa de las políticas compensatorias en forma de subsidios al desempleo destinados a los desocupados o trabajadores del sector informal es mayor.*

## **Introducción**

Tanto en América Latina como en Europa el rol de los sindicatos en las coaliciones de gobierno ha sido crucial para explicar la organización del mercado de trabajo en la primera parte del siglo pasado<sup>1</sup>. Sin embargo, los patrones nacionales de coalición han sido paradójicamente igno-

---

\* Publicado originalmente en *Comparative Politics* (2004), Vol. 36, N° 3. Traducción de Gastón Gertner, controlada por el autor.

<sup>1</sup> Para el caso europeo véase, dentro de una vasta literatura, Esping Andersen (1985), para América Latina, Collier y Collier (1991).

rados en la mayoría de los estudios sobre desregulación laboral en los países en desarrollo<sup>2</sup>. Este artículo argumenta que la posición que ocupan los sindicatos en la coalición gobernante incide sobre la modalidad de desregulación laboral que se lleva a cabo en los países que encaran reformas pro mercado, y sobre el tipo y destinatario de las políticas de compensación orientadas a amortiguar los costos sociales de las reformas. Más específicamente, mi argumento es que según el lugar que ocupan las organizaciones sindicales en las coaliciones reformistas, que va desde la inclusión democrática hasta su represión abierta, se genera un intercambio o *trade-off* entre el nivel de (des)regulación laboral en el sector formal de la economía y las compensaciones destinadas a los desocupados y a los trabajadores no organizados vinculados a la economía informal.

La literatura más reciente acerca del rol de los sindicatos en las economías en transición en América Latina y Europa del Sur minimiza la importancia de los patrones nacionales de relación Estado-sindicatos para dar cuenta de diferentes tipos de reformas laborales. El trabajo de Victoria Murillo (2001) por ejemplo, sugiere que los responsables de introducir las reformas tienden a ser más sensibles a las demandas de los sindicatos —entre ellas aquellas asociadas a la reforma laboral— cuando existe monopolio sindical de representación, una condición que, sugiere Murillo, acrecienta el poder negociación sindical. Sin embargo, su análisis se restringe a tres casos que comparten una tradición corporativista similar (Venezuela, Argentina y México), y su explicación de las concesiones gubernamentales se concentra en definitiva en las interacciones sectoriales entre los reformadores y los sindicatos de rama, relegando los patrones de coalición a nivel nacional. Desde una perspectiva distinta, Raúl Madrid (2002) sostiene que las reformas laborales y de los sistemas de pensión resultan más costosas a los jefes sindicales que las reformas impositivas o la liberalización del comercio. Consecuentemente, la oposición de las organizaciones sindicales a las reformas laborales es más fuerte, y la consiguiente probabilidad de que se lleven a cabo es menor. El enfoque de Madrid ayuda a comparar la dinámica de las reformas laborales con otras reformas de mercado en contextos de liberalización

---

<sup>2</sup> Un debate inicial se focalizó más en las consecuencias económicas y en la conveniencia de la reforma laboral que en la política de su implementación. Véase Edwards y Lustig (1997), Horton, Kanbur y Mazumdar (1994) y Márquez (1995).

económica. Sin embargo, como en el trabajo de Murillo, el autor se concentra en el estudio de dos casos similares en los que las reformas laborales fueron relativamente bloqueadas (Argentina y México), limitando la posibilidad de explicar patrones diferentes de desregulación. Por otro lado, María Cook (2002) sí se concentra en las distintas modalidades de reforma. Su argumento es que las reformas que se llevaron a cabo en contextos de transición democrática han ido en la dirección de extender los derechos del trabajador, mientras que en contextos de consolidación democrática y reformas neoliberales los gobiernos tienden a impulsar medidas de flexibilización laboral. Aun cuando el trabajo de Cook ofrece aproximaciones interesantes para entender las olas sucesivas de reformas laborales en América Latina, este argumento sobre “secuencias” de reforma no explica los tipos alternativos de reformas laborales que se dan bajo gobiernos altamente liberalizadores<sup>3</sup>.

Este artículo explora las consecuencias de distintos patrones nacionales de coalición y de relación Estado-sindicatos sobre las reformas laborales en contextos de amplia liberalización del mercado. Pocos analistas pondrían en duda que los casos de Chile bajo Pinochet (1973-1989), Argentina durante la administración de Menem (1989-1999) y España bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE, 1982-1996) entran en esta categoría de análisis. La primera gran división en la modalidad de relación gobierno-sindicatos alude al carácter represivo o no del régimen. El caso de Chile ejemplifica una forma represiva en las relaciones gobierno-sindicatos. Las otras dos modalidades tienen lugar bajo gobiernos no represivos: las organizaciones sindicales pueden o bien estar incluidas en la coalición gobernante o excluidas del proceso de diseño y formulación de las políticas. De acuerdo a tres indicadores, —el comportamiento del bloque parlamentario sindical, las posiciones asignadas a los jefes sindicales en el Ejecutivo y su intervención concreta en la formulación de políticas—, el caso argentino bajo el gobierno de Menem es un caso de inclusión sindical. En cambio, aun cuando en España una minoría del movimiento sindical haya formado parte brevemente

---

<sup>3</sup> Para una perspectiva que se concentra en los destinos de las alianzas entre partidos y sindicatos en el contexto de la reforma económica en América Latina y el sur de Europa véase Burgess (1999). Sobre la probabilidad de concertación social en contextos liberalizadores ver Encarnación (1997) y Pérez (2000). Estos enfoques están, sin embargo, menos interesados en la explicación de tipos alternativos de desregulación laboral en casos de economías liberalizadas.

te del primer gobierno del PSOE, los indicadores antes mencionados hacen de la experiencia reformista en España un caso de exclusión de los sindicatos bajo un gobierno democrático.

La literatura que ha tratado la reforma laboral no sólo tiende a eludir los patrones nacionales de coalición como variable explicativa, sino también tiende a presentar un análisis unidimensional de la reforma laboral; evaluando los casos simplemente en términos de más o menos desregulación<sup>4</sup>. En este trabajo desagrego las políticas laborales en tres componentes: la legislación de contratos individuales (principalmente las regulaciones respecto de los despidos), las relaciones colectivas de trabajo (las regulaciones sobre negociación colectiva), y las políticas compensatorias como ser los programas de empleo y subsidios al desempleo<sup>5</sup>. Tomo de la tradición marxista el término “mercantilización (*commodification*) del trabajo” para resumir aquello que está en discusión en las primeras dos dimensiones. Cuanto más flexibilidad tienen los empleadores para contratar y despedir a los trabajadores, y más descentralizados y fragmentados se vuelven los mecanismos de negociación colectiva (tornándose idealmente en una relación uno a uno entre el empleado y el empleador) menor es el poder que los trabajadores concentran como clase. En otras palabras, cuanto más amplia la desregulación, el trabajo es más propenso a convertirse en un bien de intercambio en el mercado que se rige por las leyes de demanda y oferta al igual que cualquier insumo o materia prima (Véase Esping Andersen, 1990)<sup>6</sup>.

El argumento central de este trabajo es que cada una de las modalidades de interacción gobierno-sindicatos se asocia a tipos alternativos de reforma laboral. En el patrón represivo chileno, la transformación del tra-

---

<sup>4</sup> Una excepción es María Lorena Cook quien claramente evalúa las dimensiones de reforma de la legislación de trabajo individual y las relaciones laborales colectivas. Véase Cook (1998).

<sup>5</sup> En este trabajo me concentro principalmente sobre las compensaciones destinadas a la masa de desocupados. Sin embargo, analizo todas las estrategias de gobierno designadas para atenuar los costos sociales del ajuste, ocasionalmente tomaré aquellas políticas orientadas a mejorar la situación de los pobres y de los trabajadores desorganizados de la economía informal. En resumen, tanto las compensaciones directas al desempleo como los subsidios a los trabajadores desorganizados de la economía informal pueden ser recategorizados como “políticas compensatorias” diseñadas para atemperar los costos sociales del ajuste.

<sup>6</sup> Esping Andersen se concentra en las políticas sociales para medir el grado de mercantilización (*commodification*) del trabajo. Aquí extendiendo el concepto a la política laboral, pero esencialmente me estoy refiriendo al mismo fenómeno.

bajo en un bien intercambiable en el mercado alcanzó su pico más alto: se introdujo la flexibilización extrema de los contratos individuales de trabajo y las relaciones colectivas se volvieron extremadamente descentralizadas. Sin embargo, en Chile un sistema bastante amplio de políticas compensatorias amortiguó el ajuste sobre los trabajadores pobres y desocupados. El caso argentino es el reflejo inverso de Chile. La flexibilización de los contratos individuales avanzó a un ritmo lento y hacia el final del gobierno de Menem fue revocada en buena medida. Sin embargo, los programas nacionales de compensación a los desocupados y a los pobres fueron muy limitados. Finalmente, en el caso español, el proceso de mercantilización del trabajo avanzó, aunque las reformas se concentraron más sobre las relaciones individuales de trabajo que sobre las relaciones laborales de carácter colectivo. Las políticas de compensación fueron importantes en España, aunque cubrieron un porcentaje menor de desocupados y de trabajadores informales que en el caso chileno.

En otras palabras, el lugar de los sindicatos en las coaliciones neoliberales genera un intercambio o *trade-off* entre el nivel de mercantilización del trabajo y el tamaño y destino de las políticas compensatorias a los excluidos. Cuanto mayor es el grado de represión y/o exclusión de las organizaciones sindicales en las coaliciones de gobierno, mayor es el nivel de mercantilización del trabajo y mayor importancia *relativa*<sup>7</sup> adquieren las compensaciones destinadas a los pobres y desocupados. Los casos de Chile (alto nivel de mercantilización e importancia relativa alta de las políticas compensatorias) y de España (nivel intermedio en las dos dimensiones) ilustran esta tendencia. Por otro lado, cuando, como en Argentina, las organizaciones sindicales están incluidas en la coalición de gobierno y conforman una parte activa del proceso de diseño y formulación de ciertas políticas públicas, es menos probable que el proceso de mercantilización del trabajo avance en el sector formal de la economía. Al mismo tiempo, los planes de empleo para los desocupados y los pobres en la economía informal son muy limitados. En otras palabras, dentro de estos episodios de liberalización económica, una

---

<sup>7</sup> Concentrándome en la importancia *relativa* de las compensaciones para los desocupados y los pobres no sólo estoy midiendo la extensión de los subsidios al desempleo entre los desocupados. También me estoy refiriendo al nivel en el que, dentro de la población trabajadora —i.e sindicatos, trabajadores empleados en el sector formal, trabajadores despedidos de empresas privadas, los desocupados/pobres en general—, las compensaciones se dirigen *sólo* a los últimos. Esta fue la política que siguió el régimen autoritario en Chile. Discuto estos temas en la sección “Compensaciones en el mercado de trabajo”

mayor inclusión de los sindicatos resulta en mercados de trabajo más regulados y en una menor extensión de los programas compensatorios destinados a los desocupados y a los trabajadores sin pertenencia sindical, mientras que la represión se asocia a menor regulación y a un mayor énfasis relativo en políticas compensatorias.

Los mecanismos que vinculan los distintos resultados en la reforma laboral con los patrones de las relaciones gobierno-sindicatos son esencialmente dos. En primer lugar, la inclusión de los sindicatos en la coalición de gobierno permite a los jefes sindicales bloquear y/o corregir los borradores de los nuevos proyectos de legislación laboral. Además, su participación en el proceso de diseño y formulación de políticas les permite hacerse de recursos que, de otro modo, se distribuirían entre los desocupados, como muestra el caso argentino. En segundo lugar, sugiero que hay una explicación más amplia del intercambio entre mercantilización del trabajo y políticas compensatorias. En Chile, como en España, los gobiernos que iniciaron las reformas neoliberales no contaron con los sindicatos como aliados que pudiesen desmovilizar a los trabajadores en un contexto de grandes cambios en la economía y altos costos para la clase trabajadora. En Chile, las organizaciones sindicales fueron blanco de represión, mientras que en España la mayor parte del movimiento sindical —las CC.OO. (Comisiones Obreras) y los sindicatos independientes y regionales— formaron parte de la oposición desde el inicio y estuvieron dispuestas a la movilización para enfrentar el ajuste. En ambos casos el malestar de los sindicatos podía encender la llama de una movilización social general que pondría en peligro la viabilidad del proyecto reformista. En consecuencia, ante la ausencia de un aliado sindical alineado con el gobierno que pudiese contener en forma efectiva la reacción social, la movilización popular fue apaciguada mediante la implementación de diferentes tipos de planes compensatorios. El caso argentino muestra, en cambio, que cuando las organizaciones sindicales están incorporadas a la coalición gobernante y controlan desde arriba la movilización de los trabajadores, la necesidad de redes de compensación social se ve reducida en tanto los canales principales de disenso y oposición popular se mantienen cerrados. El precio que pagan los reformistas en este caso es de una naturaleza distinta, esto es, menos desregulación en el mercado formal, y la obtención de mayores pagos sectoriales a grupos sindicales orientados a mantener el poder institucional de sus organizaciones en un ambiente hostil.

## **Reforma económica y relación Estado-sindicatos**

¿Cuál fue la relación entre los gobiernos y los sindicatos en tanto representantes de la clase trabajadora afectada por el proceso de reforma? En Chile la proscripción de las organizaciones sindicales fue concurrente con un proceso de liberalización económica. La distinción entre los términos de “inclusión” y “exclusión” para describir las relaciones gobierno-sindicatos en los casos no represivos de Argentina y España se puede evaluar a partir de tres indicadores: a) el comportamiento de los legisladores que representan a los sindicatos en el Parlamento, b) el nivel de intervención de los sindicatos en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas y c) los cargos dentro del Ejecutivo que fueron asignados a representantes sindicales. En el caso español, durante los primeros dos años del gobierno del PSOE, la UGT (Unión General de Trabajadores, la confederación vinculada al socialismo) apoyó la gestión y participó activamente en el tratamiento de varias leyes, aun cuando cuestionó la orientación ortodoxa de la política económica. En tanto que las CC.OO. (Comisiones Obreras, tradicionalmente cercanas al comunismo), siendo el otro sindicato de alcance nacional, y otras organizaciones sindicales regionales/independientes como el sindicato nacionalista del País Vasco y de Galicia, y la CGT (Confederación General de Trabajadores) anarquista de Barcelona formaron parte de la oposición al gobierno desde el inicio. Sin embargo, los problemas con los representantes de la UGT dentro del bloque parlamentario del PSOE surgieron ya en 1985. Nicolás Redondo, el Secretario General de la UGT y representante por el PSOE en el Parlamento, no pudo reformar en forma sustancial la propuesta de reforma del sistema de pensión que presentó el gobierno y votó en contra del proyecto de ley. Posteriormente, el sub-bloque de la UGT dentro del grupo parlamentario socialista desapareció. En Argentina la modalidad fue diferente. Los representantes sindicales dentro del bloque peronista en el Congreso votaron a favor de todos los proyectos de ley que impulsaban la transformación económica (Etchemendy, 1995: 146).

Con respecto al segundo indicador, la mayoría de los analistas de las relaciones gobierno-sindicatos en España afirmarían que pasados los primeros años del gobierno socialista, la influencia de la UGT en el proceso de diseño y formulación de políticas disminuyó considerablemente<sup>8</sup>. En

---

<sup>8</sup> Véanse Paramio (1992: 521-538), Burgess (1997) y Espina (1991).

el caso argentino, el movimiento sindical fue capaz de ejercer una gran influencia sobre aquellas áreas de políticas públicas que afectaban sus intereses en forma directa: la legislación del trabajo y las obras sociales. Además, al tratarse la reforma del sistema de previsión y la privatización de YPF, el gobierno modificó el proyecto de ley y aceptó varias de las demandas de los sindicalistas (Llanos, 1998). Finalmente, en lo que hace al tercer indicador —participación sindical en el poder Ejecutivo—, el sindicalismo peronista (o al menos un sector) controló el Ministerio de Trabajo durante los primeros dos años de la administración de Menem, y recobraron un papel importante dentro de esta cartera después de 1996, bajo el ministerio de Erman González. Además, los sindicalistas controlaron una agencia de gobierno clave durante los años menemistas: la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL)<sup>9</sup>. En contraste, en el caso español, ningún jefe sindical ocupó ningún puesto dentro del poder Ejecutivo, y aquellos que lo hicieron después de 1985 ya habían abandonado sus respectivas organizaciones corporativas. En resumen, las organizaciones sindicales en Argentina formaron parte de la coalición de gobierno desde el comienzo de la administración Menem, con sus representantes en el Poder Ejecutivo y en el bloque peronista del Congreso Nacional. La intervención de estos sectores en las rondas de reforma laboral fue una consecuencia natural de estos arreglos, que a su vez reforzaban los patrones de inclusión. En cambio, en España se observa una trayectoria que va desde una inclusión inicial débil de los sindicatos en el gobierno, hacia una exclusión después de 1985<sup>10</sup>. Mi argumento es que estos patrones de represión/proscripción (en Chile), exclusión (en España), e inclusión (en Argentina) incidieron en forma decisiva sobre el proceso de reforma laboral y sobre las nuevas formas que tomaron los mercados del trabajo en las economías liberalizadas.

---

<sup>9</sup> La Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) es la agencia a cargo de salud (obras sociales) controlado por los sindicatos en la Argentina. Distribuye los subsidios desde el Estado a los sindicatos.

<sup>10</sup> Aunque la ruptura formal tuvo lugar a principios de 1987, de acuerdo a mis tres indicadores, —comportamiento del grupo parlamentario, posiciones asignadas a los líderes sindicales en el Ejecutivo e intervención concreta en el diseño y la formulación de las políticas relevantes—, hay una situación de exclusión de la UGT después de 1985. Véase Burgess (1997: 197-224).

**Tabla 1**  
Características de las reformas laborales bajo procesos  
de liberalización económica

	Tipo / de Desregulación		
	Nivel		
	Chile Represión	España Exclusión	Argentina Inclusión
<b>1- Legislación de contratos individuales de trabajo</b>			
Indemnizaciones/ Despidos Restricciones a los contratos permanentes	Alta	Baja	Baja
Contratos temporales	Alta	Alta	Mediana/Baja (después de 1998)
<b>2- Legislación sobre relaciones colectivas</b>			
Monopolio- Fragmentación	Alta	Sin cambios	Sin cambios
Cobertura de la negociaciones colectivas	Alta	Sin cambios	Sin cambios
Nivel de descentralización de las negociaciones colectivas	Alta	Medio	Baja
<b>3- Paquetes compensatorios</b>	Extensivas	Extensivos	Insignificante
<b>Resultado general</b>	<b>Alta mercantilización del trabajo en la economía formal</b>  <b>Alta importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados</b>	<b>Mercantilización moderada del trabajo en la economía formal</b>  <b>Importancia relativa intermedia de las compensaciones para los pobres/desocupados</b>	<b>Baja mercantilización del trabajo en la economía formal</b>  <b>Baja importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados</b>

## **Trayectorias de la desregulación del mercado de trabajo**

En esta parte que resta de este trabajo me propongo analizar tres aspectos cruciales de la política laboral: la flexibilización de los contratos individuales, las relaciones colectivas de trabajo y las políticas de compensación. La Tabla 1 muestra los diferentes patrones de reforma laboral según estas tres dimensiones, así como los resultados generales de la desregulación que observo en estos casos. A continuación, paso a explicar cada una de estas dimensiones de la reforma laboral.

### **a) Flexibilización de la legislación de contratos individuales**

La legislación de contratos individuales es una parte importante de la agenda de reformas neoliberales. Una mayor flexibilidad en los términos de los contratos individuales permite bajar los costos a los empleadores y garantiza a las empresas un mayor poder para tomar fuerza de trabajo de acuerdo a los ciclos del mercado. Típicamente, este impulso hacia la mercantilización del trabajo puede tomar dos formas. La primera es la flexibilización de los contratos individuales de la gran masa de trabajadores, i.e. la reducción del monto de las indemnizaciones que los empresarios deben pagar por despidos y de los aportes que pagan para el sistema de seguridad social. En segundo lugar, la desregulación de las relaciones individuales de trabajo puede resultar en nuevos tipos de contratos para algunos segmentos de la fuerza de trabajo, es decir, para los trabajadores que están recién entrando al mercado laboral o que toman un empleo nuevo. Generalmente, estos nuevos tipos de contrataciones incluyen un período fijo de tiempo después del cual el empleador puede despedir a los empleados sin ningún tipo de indemnización. En esta modalidad de contratación temporaria tanto el empleado como el empleador pagan menos cargas sociales y cuotas sindicales.

Al momento de la oleada de reformas, los tres casos que tomo en esta investigación mostraban altos niveles de regulación en las leyes de contratación individual, incluyendo importantes restricciones burocráticas y económicas para el despido de empleados. En el caso chileno, el régimen autoritario eligió como estrategia la primera modalidad de des-

regulación que se menciona en el párrafo anterior. El gobierno decidió modificar la legislación laboral a través del denominado *Plan Laboral*, un cuerpo de leyes y de decretos aprobados entre 1978 y 1981. Se permitió a los empleadores el despido de empleados sin una causa justa, y hacia 1981 las obligaciones de pago por indemnización se vieron reducidas desde un monto de un sueldo por año de trabajo, a un máximo de indemnización equivalente a cinco meses de sueldo independiente de los años de contratación. Además, las regulaciones que requerían la autorización del gobierno para autorizar despidos colectivos fueron eliminadas, a la vez que creció el número de contrataciones temporales (Ruiz Tagle, 1985: 61-65). El patrón de proscripción/represión en el caso chileno facilitó este camino desregulatorio. La actividad de los sindicatos, *ceteris paribus*, sufre daños graves por la flexibilización general en los contratos permanentes que afectan a toda la fuerza de trabajo. Así, pierden uno de sus objetivos principales y su razón de existencia: la posibilidad de defender los niveles de ingreso y el empleo de sus afiliados.

Cuando la represión de los sindicatos no es una opción política para los reformadores, se hace mucho más difícil afectar los intereses de los sindicatos y de la fuerza laboral empleada. Por ello, tanto en Argentina como en España, se siguió la segunda alternativa de reforma que consistió en alcanzar la flexibilización a través de la introducción de nuevos tipos de contratos. Indiscutiblemente, estos tipos de reforma también aceleran la mercantilización del trabajo. Los sindicatos pierden porque los trabajadores bajo contratos temporarios tienden a ser menos militantes dentro de las organizaciones y a contribuir en menor medida a las obras sociales y a la financiación de la actividad de los sindicatos. Sin embargo, esta alternativa debilita menos el poder de los sindicatos que una flexibilización general en los contratos permanentes. Consecuentemente, en términos políticos, este tipo de desregulación es menos costosa. El gobierno español expandió el alcance y la cobertura de los contratos temporales a través del Acuerdo Económico Social de 1984. Este acuerdo propició la división del sindicalismo español; la UGT apoyó la iniciativa que fue rechazada por la CC.OO. Además, entre 1993 y 1994, el gobierno español con el apoyo de los sectores empresarios aprobó la reforma de los contratos individuales de trabajo más ambiciosa desde que los socialistas estaban en el poder. A pesar de la oposición de los sindicatos, la reforma introdujo nuevas formas de contrataciones fijas

con sueldos reducidos para trabajadores menores de 25 años, e incrementó los incentivos para trabajos temporarios reduciendo los aportes obligatorios para la seguridad social<sup>11</sup>.

La experiencia argentina en la reforma de la ley de contratos individuales de trabajo fue diferente. Para finales de 1991 el Congreso aprobó la *Ley Nacional de Empleo*, que introdujo un arsenal de nuevas formas de contratación temporales y disminuyó el monto de los aportes patronales. Sin embargo, los sindicatos obtuvieron una concesión importante, por cuanto la ley estipulaba que para que estas formas de contratación entraran en vigencia, las empresas necesitaban de la aprobación de los sindicatos en convenios colectivos de trabajo. La ley contó con el apoyo de los sindicatos y del Ministro de Trabajo, el sindicalista Jorge Triaca, a la vez que fue criticada por el sector empresarial. Como consecuencia del bloqueo legislativo sobre las iniciativas de reforma de la legislación laboral, en 1995 el gobierno recurrió a una estrategia de concertación y llamó a representantes del sector empresario y del sector del trabajo para diseñar un proyecto conjunto de reforma. El Congreso aprobó la legislación diseñada por los representantes de la CGT, los empresarios y por el gobierno en la concertación tripartita casi sin modificaciones, y con el apoyo bloque sindical en el Congreso<sup>12</sup>. Una vez más, la Unión Industrial Argentina (UIA), abandonó el proyecto en el tramo final de las negociaciones. Finalmente, hacia 1998 el Congreso aprobó una nueva reforma, pero los patrones de negociación fueron similares a la situación anterior. La CGT impulsó la anulación de los nuevos tipos de contratos flexibles cediendo a cambio una reducción en las indemnizaciones por despido en los empleados contratados después que la propuesta haya sido aprobada. La UIA criticó esta nueva reforma que contó con el apoyo del sindicalismo peronista.

De esta manera, en Argentina se observa un mayor número de rondas de reforma que en el caso español sin que esto signifique una desregulación más profunda. Si se miden los niveles de desregulación en la legislación de contratos individuales a través de la proporción de trabajadores

---

<sup>11</sup> Kerstin Hamann (1998: 430) escribe “hasta 1997, todas las reformas laborales fueron implementadas contra la oposición de los sindicatos”.

<sup>12</sup> Véase Etchemendy y Palermo (1998: 559-590). La CGT aceptó el retiro de la aprobación sindical de las modalidades flexibles de contratación en convenciones colectivas y la regulación de nuevos tipos de contratos flexibles. Sin embargo, muchos de estos cambios quedaron restringidos a nivel de las PyMEs.

bajo contratos temporarios sobre el total de la fuerza de trabajo empleada en el sector formal, los resultados son elocuentes. Cuando los socialistas estaban por dejar el poder en España (1995), el porcentaje de trabajadores empleados en contratos temporales en el sector formal era de 34,5 por ciento, el nivel más alto en Europa occidental. En Argentina, hacia el final del gobierno de Menem (1998) el porcentaje era de 12,8 por ciento y con tendencia a disminuir después de que la mayoría de los contratos temporales aprobados en 1994 fueran derogados con la reforma laboral de 1998<sup>13</sup>.

## **b) Relaciones colectivas de trabajo**

En este trabajo me interesa estudiar la evolución de tres aspectos de las relaciones colectivas de trabajo. La primera es si el marco institucional favorece al monopolio de representación y a la consolidación de los sindicatos existentes como representantes de los trabajadores. La segunda observa si los acuerdos colectivos se aplican tanto a los afiliados como a los no afiliados a las organizaciones sindicales. La última examina el grado de centralización en las negociaciones por convenios colectivos de trabajo. Se puede sostener que cuanto mayor es la fragmentación del movimiento sindical, menor es el poder de las organizaciones sindicales para negociar en nombre de los no afiliados, y finalmente, cuanto menor es la centralización en los convenios colectivos, mayor es el grado de mercantilización del trabajo. En suma, estas dimensiones se relacionan directamente con el poder de la fuerza laboral como clase y como actor colectivo.

No asombra que en Chile encontremos una reforma radical en las tres dimensiones que destacamos. Antes del régimen militar, en Chile las relaciones colectivas de trabajo estaban significativamente reguladas. Aunque el Estado no tenía, como en Argentina, autoridad para garantizar el monopolio de representación en las negociación colectiva a ningún sindicato, la afiliación era obligatoria para los trabajadores una vez que el 55 por ciento de los empleados de una empresa votaba por delegar su representación al sindicato. Además, la negociación por conve-

---

<sup>13</sup> Para el caso español, el porcentaje de contratos por término fijo se obtuvo de la *Encuesta de Población Activa (EPA), Resultados Detallados*, (Madrid: Instituto Nacional de Estadística, cuarto trimestre de 1995). Para Argentina, *Boletín de Estadísticas Laborales* (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, diciembre 1998). Ambos casos incluyen todos los tipos de contratos temporales o no permanentes.

nios colectivos se podía llevar a cabo tanto a nivel de la firma como a nivel de la actividad económica como un todo, y el acuerdo era válido tanto para los afiliados como para los no afiliados a la organización sindical que negociaba en un sector determinado<sup>14</sup>. Después del golpe de Estado, el gobierno prohibió la actividad de los sindicatos y suspendió los acuerdos colectivos de trabajo. Para finales de 1978, y presionado por el boicot del movimiento sindical internacional, la dictadura se vio forzada a restaurar las leyes de trabajo y a permitir la actividad sindical. Sin embargo, el nuevo marco regulatorio contenido en el *Plan Laboral* socavó en forma determinante la vieja base institucional de poder sindical. El Plan estableció libertad de afiliación y libertad de asociación para fundar sindicatos con la participación de unos pocos trabajadores, e incluso permitió la existencia de varios sindicatos representando a los empleados de una misma empresa. Se les negó el derecho a formar sindicatos a los empleados del sector público y las confederaciones nacionales de trabajadores fueron prohibidas. En otras palabras, la actividad sindical sólo se permitía a nivel de la empresa. En esta lógica, la ley estableció que los convenios colectivos sólo fueran permitidos a nivel de la compañía, entre el empleador y uno o varios sindicatos. Las negociaciones de convenios colectivos en Chile siempre fueron, ciertamente, más descentralizadas que en Argentina. Aún así, la ley fue aún más lejos convirtiendo en ilegal cualquier acuerdo que incluyera a los empleados de más de una empresa. Finalmente la nueva ley regulaba que los acuerdos sólo tenían alcance para los afiliados de los sindicatos que participaban en la negociación. Predeciblemente, esta reforma disparó una gran fragmentación en la organización del movimiento sindical en Chile. Entre 1981 —cuando la actividad sindical fue reinstaurada— y 1989 el número total de organizaciones sindicales creció un 45 por ciento, trepando desde 3.977 hasta 7.118. Al mismo tiempo, el número promedio de trabajadores por sindicato disminuyó de 99,6 a 71,3 durante el mismo período (Barrera 1994: 105-129). En resumen, a medida que el tiempo pasaba, un creciente número de sindicatos agrupaba un número cada vez menor de trabajadores.

En Argentina, la legislación laboral tradicionalmente fomentó el poder de los sindicatos<sup>15</sup> en las tres dimensiones que estoy analizando: el mo-

<sup>14</sup> Para una comparación general del sistema de relaciones industriales antes de 1973 y después del Plan Laboral, véase Coloma (1993).

<sup>15</sup> Para ver la medida en que la legislación colectiva de trabajo puede ser una fuente para inducir o limitar la organización sindical, véase Collier y Collier (1979).

nopolio en la representación, el grado de inclusión de los no afiliados en los convenios colectivos y la centralización de las negociaciones. Esta fortaleza corporativa se vio amenazada durante el gobierno de Menem. La administración presentó un proyecto de ley que derogaba la Ley de Negociación Colectiva, y otra que modificaba la Ley de Asociaciones Profesionales, permitiendo la formación de sindicatos independientes al nivel de las empresas. Sin embargo, el sub-bloque sindical y el bloque peronista en el Congreso bloquearon estos proyectos de ley. Además, la CGT excluyó cualquier concesión significativa en lo que refiere a las relaciones colectivas de trabajo en la concertación de 1994-1995 que se mencionó en la sección anterior. Imposibilitado de conseguir la aprobación de la reforma del marco de relaciones colectivas, el gobierno promulgó durante el período 1990-1994 una serie de decretos que inducían la descentralización de los procesos de negociación colectiva.

Si la legislación sobre relaciones colectivas no fue modificada sustancialmente, ¿qué pasó en el mercado de trabajo? Si comparamos los datos sobre los niveles de negociación en los últimos dos períodos cuando se abrió la negociación por convenios colectivos en Argentina, 1988-1990 y el período reformista de 1990-1997, encontramos un mayor grado de descentralización en la negociación por convenios colectivos durante el último. A diferencia de lo ocurrido en el período pre-reforma, la mayoría de los nuevos acuerdos colectivos fueron firmados a nivel de las empresas (51 por ciento del total de los acuerdos colectivos durante el período 1990-1997 fueron firmados al nivel de las empresas versus el 29 por ciento en el período 1988-1989)<sup>16</sup>. Aun así, hay que tener en cuenta dos aspectos para entender las principales tendencias en la negociación colectiva durante las presidencias de Menem. Primero, excepto para el caso de las empresas privatizadas, el gobierno no pudo evitar la renovación automática de los acuerdos colectivos pre-reforma, la llamada “ultraactividad”, acuerdos que generalmente concedían mayores ventajas a los sindicatos. Consecuentemente, después de 7 años de una administración pro-mercado, en 1997, el 88 por ciento de los trabajadores de la economía formal estaban aún cubiertos por los acuerdos centralizados y firmados antes de las reformas; mientras que sólo el 12 por ciento se

---

<sup>16</sup> Datos para el período 1988-1989 tomados de Hulsberg y Jaureguiberry (1994). Datos sobre el porcentaje de acuerdos a nivel PyME para el período 1991-1997 fueron tomados de *Revista de Trabajo*, noviembre 1999, N°13, pág. 233, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

encontraba bajo los nuevos acuerdos a nivel de empresa<sup>17</sup>. Segundo, y más importante aún, incluso en los acuerdos a nivel de las compañías, en casi todos los casos los representantes de los trabajadores en las negociaciones fueron jefes sindicales de organizaciones sectoriales y federaciones nacionales, y no sólo líderes de sindicatos al nivel de compañías o comisiones internas. Esta situación se dio porque el marco de la ley laboral, que el gobierno no pudo derogar dada la resistencia sindical, no permite que los sindicatos y las comisiones de empresa participen autónomamente en la negociación colectiva. En resumen, los acuerdos a nivel de las empresas que aparecen en los registros de la información brindada por el Ministerio de Trabajo no pueden ser catalogados, en los hechos, como genuinos acuerdos de empresa.

En España la administración socialista no buscó incrementar la fragmentación en la organización sindical. Por el contrario, la Ley Orgánica de Libertad Sindical aprobada por los Socialistas en 1985 consolidó la posición de los principales sindicatos existentes, el socialista UGT y CCOO, de origen comunista, como representantes de la fuerza de trabajo. La ley otorgó el status de “sindicato más representativo” a los sindicatos que obtuvieran en las elecciones sindicales un total de al menos 10 por ciento de los votos del respectivo sector a nivel nacional, ó 15 por ciento a nivel regional. Los “sindicatos con mayor representación” disfrutaban de ciertas ventajas dentro de las empresas y son los únicos autorizados para formar parte de las rondas de negociación colectiva. No obstante, el PSOE rompió con la negociación centralizada de salarios en la que participaban el Estado, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y las principales organizaciones sindicales, patrón de interacción que había caracterizado el período de la transición en España. Desde el punto de vista de los Socialistas, la opción por una política monetaria rígida, con el objetivo de avanzar en la integración europea, exigía una política salarial unilateral<sup>18</sup>. Además, y a diferencia del caso argentino, los comités de empresa en España conservan el poder de firmar acuerdos colectivos, una tendencia que se mantuvo a lo largo de la administración del PSOE. Sin embargo, sería erróneo sostener que bajo el gobierno de los Socia-

<sup>17</sup> “Personal Comprendido en Convenios o Acuerdos de Empresa,” manuscrito no publicado, Oficina de Administración de Acuerdos Colectivos de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

<sup>18</sup> Véanse Boix (1998) y Pérez (2000).

listas la negociación colectiva experimentó un proceso de descentralización comparable al caso chileno. Como en Argentina, el número de acuerdos a nivel de empresa aumentó durante el periodo de reforma —72,5 por ciento del número total de acuerdos firmados en 1993 fueron acuerdos a nivel de empresa versus el 65,9 por ciento en 1983 cuando los Socialistas asumieron el poder<sup>19</sup>—. Con todo, la cobertura de los acuerdos a nivel de empresas desciende durante el período de liberalización económica: en 1983 los acuerdos a nivel de empresas cubrían el 17,5 por ciento de la fuerza laboral del sector formal de la economía, mientras que en 1993 el nivel de cobertura de estos acuerdos estaba en el 13,8 por ciento<sup>20</sup>. En pocas palabras, aunque las negociaciones salariales centralizadas entre sindicatos y empresarios terminaron después de 1986, la reforma laboral en el caso español no representa un caso de descentralización extrema del sistema de negociación colectiva.

### **c) Compensaciones en el mercado de trabajo**

En tiempos de liberalización económica, la política laboral no suele restringirse sólo a la estructuración de un nuevo marco legislativo. También incluye medidas orientadas a intervenir directamente el mercado de trabajo, como ser programas de empleo, seguros de desempleo, y programas de entrenamiento y formación para los trabajadores. En contextos de ajuste masivo, las compensaciones monetarias en forma de subsidios al desempleo o programas de empleo financiados por el Estado adquieren una relevancia mayor. Por lo tanto, me centraré sobre este tipo de medidas. En cada uno de los casos de estudio, la implementación de compensaciones a los desempleados (incluidos los subsidios directos y/o los programas de empleo) se dio de forma diferente. La Tabla 2 compara los niveles de compensación para los tres casos en un año pico de desempleo.

---

<sup>19</sup> Gabinete Técnico, Sección Confederal UGT, 2001, manuscrito sin publicar basado en datos obtenidos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España.

<sup>20</sup> *Ibid.*

**Tabla 2**

Compensaciones para los desocupados en el año en que la tasa de desempleo alcanzó su pico: Chile 1983, Argentina 1995, y España 1987



Fuentes: Los datos de Chile corresponden a una elaboración propia en base a la Tabla 4.14, columnas 1,6 y 7 en Meller (1992); y sobre el total de la fuerza de trabajo, Cortázar (1995: 238). Los datos de España se obtuvieron del Boletín de Estadísticas Laborales, (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) n. 62 Junio 1989 y n. 60 Abril 1989.

Los datos de Argentina se obtuvieron del Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 1<sup>er</sup> semestre 1996, y de la encuesta de mato del INDEC, 1996. Todos los porcentajes se obtienen de la media anual.

\* = a Población Económicamente Activa.

La dictadura chilena desarrolló una extensa red de subsidios al desempleo que absorbieron una parte significativa de los desempleados. Los programas de empleo financiados por el Estado fueron la herramienta principal de compensación. Los dos programas más importantes fueron el Programa de Empleo Mínimo (PEM) y el Programa de Ocupación para Jefas y Jefes de Hogares (POJH). El PEM, más amplio que el POJH, se inició en 1975 cuando el gobierno enfrentaba la primera recesión económica. Según Carol Graham (1991: 13), el PEM fue el “el programa de empleo más extenso, en su especie, de América Latina”. En ambos programas el beneficiado participaba de una variedad de actividades: se realizaban trabajos de pintura en edificios públicos, de barrido y limpieza en las calles y de construcción de instalaciones sanitarias en zonas pobres. El POJH fue más complejo en su diseño y se orientó a Jefas y Jefes de Hogares<sup>21</sup>.

El PSOE también diseñó una red extensa de subsidios al desempleo. Aunque, en el caso español, la mayor parte de los beneficios se introdujo por medio de diferentes tipos de subsidios al desempleo y no por medio de programas de empleo financiados por el Estado. No obstante, la importancia relativa de los programas de compensaciones orientados a los desempleados fue mayor en Chile que en España. En efecto, como se observa en la Tabla 2, en Chile el porcentaje de desempleados recibiendo compensaciones fue mayor. La dictadura chilena introdujo una variedad de programas sociales orientados a los pobres sin precedentes en América Latina (Graham 1991). En España, el PSOE no concentró su política compensatoria sobre los desempleados y los trabajadores no organizados. Dentro de un contexto de libertad sindical, con la mayoría de los sindicatos excluidos de la coalición de gobierno, los Socialistas enfrentaban fuertes presiones por parte de las organizaciones sindicales en las grandes fábricas en proceso de reconversión industrial. En consecuencia, se destinaron recursos sustanciales para asistir a esos trabajadores con representación sindical. El contraste de estos dos casos con la experiencia argentina es notable. Si nos concentramos en el año pico de desempleo de cada país, se puede observar cómo en Chile las compensaciones llegaban a más de la mitad de los desempleados, en España la cobertura alcanzaba el 37 por ciento, mientras que en Argentina era del 7 por ciento de los desempleados, es decir un poco más del 1 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

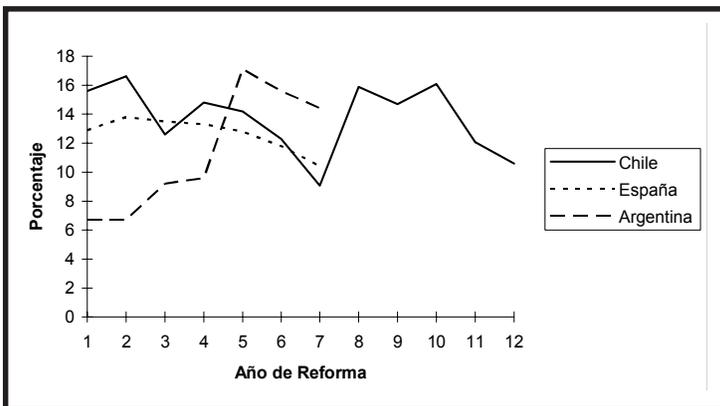
---

<sup>21</sup> Para el desarrollo y las características del PEM y POJH, véase Graham (1991) y también Raczynski y Romaguera (1995).

Además, la administración de Menem no puso en práctica ningún programa nacional de envergadura para remediar la situación de los pobres ni para compensar a los trabajadores desocupados de la economía en negro (Cortés y Marchall, 1999; Repetto, 2000), como sí se habían llevado a cabo durante la dictadura chilena. Evidentemente, el hecho que la tasa de desocupación fuera más alta en Chile implicó mayor presión para establecer algún tipo de compensaciones. Sin embargo, en la Tabla 2 también se presenta el porcentaje de trabajadores sin empleo y sin compensación durante el año pico de desempleo. En otras palabras, aquellas “víctimas del ajuste” que vieron librada su suerte a la voluntad del mercado. Medidos de esta forma, los costos sociales fueron mayores en la Argentina democrática que en Chile (17,1 por ciento vs. 14,7 por ciento, ver la última fila de la Tabla 4). Esta distinción es aún más llamativa si consideramos que Chile tuvo una de las más duras dictaduras de Latinoamérica, donde cualquier tipo de protesta de oposición era reprimida. Otra medida de comparación surge de evaluar la evolución de la “fuerza de trabajo desprotegida,” es decir, el porcentaje de la fuerza de trabajo (población económicamente activa) que está bajo condición de desocupación y sin ningún tipo de régimen de compensación al desempleo durante los años del ajuste.

**Figura 1**

Fuerza laboral “desprotegida” durante el período de reformas, Chile 1975-86, España 1983-89 y Argentina 1991-97



Fuentes: Las mismas con las que se construyó la Tabla 2 para cada año de reforma.

En Argentina, después del cuarto año de reformas, el tamaño de la “fuerza laboral desprotegida” es comparable o mayor al del caso chileno. El nivel de ingreso que proveían estas compensaciones en Chile era mínimo, pero lo mismo ocurre en Argentina. En resumen, la Figura 1 muestra cómo los gobiernos reformistas de Chile y España exhibieron, desde el inicio, una mayor consideración por los trabajadores que quedaban fuera de la economía formal por causa del proceso de ajuste. Aun cuando la tasa de desempleo subió, el porcentaje de la “fuerza de trabajo desprotegida” se mantuvo constante o decreció a lo largo del tiempo. En contraste, en Argentina, a medida que los años de reforma avanzaban, el Estado no desarrolló ninguna red de compensaciones para mejorar la situación de los perdedores del ajuste<sup>22</sup>.

### **Relaciones gobierno-sindicatos y tipos de desregulación del mercado laboral**

A medida que avanzaron los proyectos de liberalización económica, las tres administraciones que estudio intentaron cambiar el viejo sistema de relaciones laborales. La reforma laboral estuvo presente en los tres casos, al igual que el intento de desarrollar algún esquema de compensaciones para los desempleados. Sin embargo el alcance y los tipos de reforma que se introdujeron en ambos áreas varían considerablemente. Este trabajo argumenta cómo los patrones de relación gobierno-sindicatos son una parte importante de la explicación de estos caminos alternativos de desregulación y compensación. En Chile, la estructura del movimiento sindical fue blanco de la reforma. A diferencia de otros gobiernos militares en América Latina, la dictadura chilena se vio a sí misma como un régimen fundacional cuyo accionar no se limitaba a alcanzar objetivos de estabilización económica ni de violenta represión social (Valenzuela y Valenzuela, 1986). Por el contrario, llevó cabo una serie de reformas estructurales e institucionales que tendrían efectos determinantes a largo plazo. Las bases institucionales del movimiento sindical fueron removidas y reemplazadas por una ola de reformas de la legisla-

---

<sup>22</sup> El argumento de la situación fiscal más sólida para explicar las posibilidad de compensaciones laborales extendidas no es válido para la comparación entre Argentina y Chile. Chile tenía déficit fiscal a principios de los '80, mientras que Argentina tenía superávit para 1993-1994.

ción a nivel de las relaciones individuales y colectivas de trabajo. No sorprende que, desde principios de los ochenta, los sindicatos hayan sido una de las primeras voces de rebelión contra la dictadura cuando los partidos políticos estaban diezmados. Los sindicatos fueron importantes impulsores de las movilizaciones que sacudieron el régimen autoritario durante los años 1982-1983. Durante estos años críticos de ajuste, el malestar social se fue incrementando. El gobierno chileno, incapacitado desde el vamos para controlar a los sindicatos, recurrió al diseño de una extensa red de compensaciones en el mercado laboral para amortiguar los costos de la reforma. Diferentes observadores señalan que el gobierno temía la inestabilidad que pudieran provocar los altos costos del ajuste. Incluso economistas de la oposición acuerdan en que, a pesar de que los niveles de ingresos que otorgaban los programas de empleo eran bajos, éstos jugaron un rol importante en la estrategia de supervivencia de los pobres (Véase Raczynsky y Romaguera, 1995: 284). En breve, la mercantilización de la fuerza laboral en Chile fue concomitante con una expansión relativa de los beneficios sociales que recibió una parte importante de los perdedores ante el avance del mercado.

El sindicalismo peronista en la Argentina, en cambio, fue parte de la coalición neoliberal. Los sindicatos formaron parte del proceso de diseño y formulación de la nueva legislación laboral, y presionaron para atenuar sus consecuencias sobre el poder organizacional del movimiento sindical. La reforma laboral avanzó, pero sólo en aquellas áreas de legislación donde el poder de los sindicatos como organización era menos afectado, como ser los contratos individuales. La ironía de la reforma laboral durante la administración Menem fue que cada intento de reforma que inició el gobierno contó con el apoyo de los empresarios y el rechazo de los sindicatos a cualquier tipo de cambio en la legislación. Sin embargo, después de cada ronda de negociación por la reforma laboral, la CGT respaldó el resultado mientras la clase empresaria los rechazaba. Por otro lado, el gobierno de Menem se preocupó menos que en los gobiernos chileno y español por la distribución de compensaciones para los perdedores ante el avance del ajuste. El control del movimiento sindical redujo la necesidad de atenuar los efectos del ajuste en el terreno social. A diferencia de los casos de España y Chile, los canales de expresión de disenso y de movilización laboral estaban cerrados, y la probabilidad de una movilización de los trabajadores por fuera de los

sindicatos, al menos hasta fines de los '90, era muy baja. El control del actor sindical es una de las razones (seguramente diversas y complejas) que explican por qué la democracia argentina pudo aguantar costos sociales comparables, o incluso más altos que los que se registraron durante la dictadura en Chile, sin recurrir a represión abierta.

La historia de los aportes patronales a la seguridad social durante la administración Menem es relevante para mi argumento. En 1995, en un intento de mejorar la competitividad de la economía, el gobierno disminuyó los aportes de los empleadores al sistema de seguridad social. Estas contribuciones financian, entre otros gastos sociales, las obras sociales (servicios médicos controlados por los sindicatos) y el seguro de desempleo. Como respuesta al decreto firmado por Menem, en septiembre de 1995 la CGT llamó a una de las dos huelgas que llevó a cabo durante la primera administración de Menem. A poco de la huelga general se reabrieron las rondas de negociación entre sindicalistas y Estado. Finalmente, el gobierno y la CGT acordaron mantener la reducción en todas las contribuciones empresarias a la seguridad social, excepto aquellas destinadas a las obras sociales de los sindicatos. El impuesto al empleador que se destina a la caja de los sindicatos se redujo en un 16 por ciento, mientras que la contribución empresarial al fondo de seguro de desempleo bajó un 52 por ciento. En resumen, el gobierno eligió a los sindicatos por sobre los desempleados. Este ejemplo es consistente con el resultado global de la reforma laboral en la Argentina neoliberal: una relativamente baja desregulación laboral que afecte a los empleados en el sector formal, y altos costos sociales para los desocupados y para los trabajadores desorganizados de la economía en negro.

En España, sobre todo después de 1985, los sindicatos fueron excluidos del diseño de reforma laboral y por lo tanto, el gobierno sufrió menos resistencia al socavar las bases de poder de las organizaciones sindicales. Por otra parte, España es una democracia, y el PSOE un partido con fuertes vínculos con la clase trabajadora. Por lo tanto, un ataque del gobierno sobre el movimiento sindical comparable al llevado a cabo en Chile era impensable. La desregulación de la legislación de trabajo individual avanzó mucho más que en el caso argentino. Para finales de los '80, la expansión de los contratos temporales (ver Richards y García Polavieja, 1997) conocidos por los españoles como *contratos basura*, era una de las principales preocupaciones del movimiento sindical espa-

ñol. De hecho, en 1988 estos contratos dispararon una sucesión de huelgas y movilizaciones que no se veían desde la Guerra Civil Española. Además, el gobierno encontró el modelo de concertación salarial propio los años de la transición incompatible con su nueva política monetaria. De todos modos, el PSOE no tenía voluntad de avanzar más allá de la flexibilización de contratos individuales. Ayudó a reforzar la estructura de los sindicatos existentes como actores colectivos paralelo a la introducción de las tempranas reformas laborales, y no promovió una descentralización agresiva en las regulaciones de los acuerdos colectivos. Sin embargo, como en Chile (y en oposición al caso argentino), la administración del PSOE no podía contar con los sindicatos para contener las movilizaciones de los trabajadores. Una gran parte del movimiento sindical formaba parte, desde el inicio, de la oposición al gobierno y había emergido, desde la transición, con una gran capacidad de movilización. La presión por las compensaciones para los desocupados en general y para la base sindical bajo proceso de reconversión industrial en particular, fue importante (Wozniak, 1991). Es verdad que parte de la explicación de la modalidad de reforma laboral en el caso español puede relacionarse con la ideología del gobierno socialista y con una situación fiscal más sólida a partir del ingreso de fondos europeos al país. Aún así, estos factores no podrían explicar la expansión de los contratos temporales en España, que hacia 1996 habían triplicado la media europea y doblado la medida argentina. El hecho que la coalición pro-mercado del PSOE se haya dejado de considerar al movimiento sindical como un aliado hacia mitad de los '80 refleja la voluntad de avanzar hacia la flexibilización de los contratos individuales de trabajo.

## **Conclusiones**

Gran parte de la literatura sobre liberalización económica y la política del ajuste tiende a presentar un camino uniforme de reformas, una receta común que se hace eco de los postulados del llamado Consenso de Washington. Estos enfoques subestiman la forma en que la capacidad de los actores políticos y las características de los grupos de interés nacionales afectan los resultados del ajuste y la organización de los nuevos mercados. Este trabajo sugiere no sólo que los tipos de coaliciones

que llevan a cabo la reforma neoliberal hacen diferencia, sino que políticas de reforma comúnmente presentadas como una receta uniforme pueden implicar una variedad de arreglos institucionales que determina resultados diferentes en la forma y el tipo de desregulación<sup>23</sup>.

El argumento que presento en este trabajo puede ayudar a explicar los resultados de la reforma laboral en otros casos de amplia liberalización económica. La extensa desregulación de los mercados laborales en Perú bajo Fujimori y en Bolivia después de 1985 no pueden ser explicada sin considerar el incuestionable carácter represivo del régimen peruano después de 1992, ni la exclusión y represión violenta (aunque bajo un régimen democrático) ejercida sobre el movimiento sindical en Bolivia durante los períodos iniciales de las reformas de mercado.<sup>24</sup> Por otra parte, en estos casos los reformistas desarrollaron programas importantes<sup>25</sup> para compensar a los desocupados y de los trabajadores informales sin pertenencia sindical. Los resultados de la política laboral en estos casos de gobiernos liberalizadores represivos o semi-represivos parecen seguir el modelo chileno: represión y proscripción de los sindicatos, fuerte avance desregulatorio y la existencia de paquetes de compensación dirigidos a los desocupados y a los trabajadores desorganizados del sector informal. En estos casos, los gobiernos reformistas tendieron a buscar un sustento de legitimidad fuera de las organizaciones sindicales que eran vistas como blancos de represión. Por lo tanto, particularmente en Chile y en Perú, los gobiernos reformistas de corte represivo ignoraron a los trabajadores con pertenencia sindical, e intentaron deliberadamente construir una base de apoyo mediante las políticas de compensación

---

<sup>23</sup> Sobre la necesidad de abandonar la idea de liberalización económica como la aplicación de un modelo diseñado desde arriba, véase Stark y Bruszt (1998) y también Torre (1997).

<sup>24</sup> Aunque el gobierno de Estenssoro entre 1985-1990 era formalmente democrático, mantuvo una actitud de represión severa frente a los sindicatos, declarando el Estado de sitio y tomando prisioneros a los líderes sindicales de la COB (Central Obrera Boliviana) justo después del lanzamiento de su nueva política económica. El avance de la flexibilización en Bolivia fue mayor a nivel de las relaciones laborales colectivas que en la legislación de contratos individuales. En 1995 Bolivia y Chile tenían la proporción más baja de trabajadores empleados bajo un contrato colectivo de América Latina. Véase Márquez y Pagés (1998).

<sup>25</sup> Para ver la importancia de los programas (en particular los Fondos de Emergencia Social) destinados a los pobres y a los sectores informales en la experiencia de reforma de mercado en Bolivia, véase Graham (1992: 1233-1251). Para la experiencia peruana de las reformas autocráticas de mercado combinadas con un notable incremento en el gasto social orientado a los pobres a través de FOCONDES (Fondo de Compensación Nacional para el Desarrollo), véase Schady (2000).

entre los trabajadores desorganizados del sector informal de la economía. Tal como argumentaba Antonio Gramsci, la legitimación política —o en otras palabras, la hegemonía— difícilmente sea un asunto exclusivo de mecanismos de coerción o de consenso, sino que se trata más bien de una combinación de ambos.

El bloqueo de la reforma laboral en México durante los gobiernos neoliberales del PRI bajo Salinas y Zedillo puede ser atribuida a un patrón nacional de inclusión de los sindicatos tal como se dio en Argentina. Con todo, los gobiernos neoliberales mexicanos, a diferencia del argentino, desarrollaron importantes programas de compensación para los trabajadores sin afiliación sindical que trabajaban en la economía informal. Esta capacidad de maniobra por parte del PRI para reasignar recursos y quitárselos a sus aliados sindicales a través de programas como PRONASOL (a pesar de estar los sindicatos incluidos en la coalición reformista), puede estar relacionada con el carácter todavía represivo de las relaciones entre el Estado y los sindicatos en el México reformista, y con una mayor capacidad de ejercer control sindical desde arriba que en el caso argentino. La Tabla 3 muestra la extensión del argumento de este trabajo y su aplicación en otros casos: la prohibición, represión y/o exclusión de los grupos sindicales se asocia con una mayor flexibilización del mercado laboral y con una mayor importancia relativa de los paquetes de compensación destinados a los desocupados y a los pobres en la economía informal. En el caso mexicano, un patrón de inclusión bajo una modalidad semi-represiva en las relaciones entre el Estado y los sindicatos resulta en bajos niveles de flexibilización, junto con un alto nivel de importancia relativa de los programas de compensación para los pobres y los desocupados. En otras palabras, este caso de inclusión sindical dentro de la coalición reformista dentro de un ambiente represivo parece producir como resultado un híbrido que rompe el *trade-off* entre los niveles de mercantilización del trabajo y las compensaciones sociales destinadas a los trabajadores desempleados o de la economía informal que se observa en los tres casos que estudio en este trabajo.

**Tabla 3**  
 Patrones de reforma laboral en casos de amplia liberalización de mercado

Relaciones Gobierno - Sindicatos.  Posición Sindical	Patrón  No-Represivo	Patrón  Represivo /Semi-Autoritari	
Inclusión de los Sindicatos	Argentina (1989-99)  (Baja mercantilización/ Baja importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados)	México (1988-2000)  (Baja mercantilización/ Alta importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados)	Finalmente, este trabajo propone repensar la idea de compensaciones comúnmente usada en la literatura de las reformas de mercado. Como hemos visto, cuando las organizaciones del trabajo están incluidas dentro de la coalición gobernante y poseen un control efectivo sobre la capacidad de movilización de los trabajadores, existe una menor necesidad de compensaciones sociales en el mercado. Inversamente, cuando las organizaciones laborales están excluidas y son capaces de activar la movilización, la implementación de ciertas formas de compensación en el mercado de trabajo se vuelve más necesaria. Los casos de Chile y España son frecuentemente usados como referentes de casos en los que las compensaciones sociales desti-
Exclusión de los Sindicatos	España (1983-1996)  (Moderada mercantilización/ Importancia relativa intermedia de las compensaciones para los pobres/desocupados)	Chile (1973-89), Perú (1990-2000), Bolivia (1985-90)  (Alta mercantilización/ Alta importancia relativa de las compensaciones para los pobres/desocupados)	

nadas a atenuar el efecto del ajuste sobre la clase trabajadora han sido importantes. Sin embargo, las compensaciones en Argentina también han sido importantes. El punto es que no fueron dirigidas a los trabajadores que fueron los verdaderos perdedores ante el avance del mercado, sino que estuvieron presentes en el diseño y la negociación de la reforma laboral, bajo la forma de pagos orientados a proteger la fuerza y el poder organizacional de los sindicatos en un ambiente hostil. En este sentido, este trabajo enfatiza el rol de las principales organizaciones sindicales en Argentina como agentes de desmovilización durante los años de reforma neoliberal, a cambio de la concesión de rentas sectoriales bajo la forma de desregulación laboral parcial y el control sobre ciertos activos del estatales.

## Bibliografía

- Barrera, Manuel (1994). "Política de ajuste y proceso de democratización: sus efectos sobre los trabajadores", en *Revista Mexicana de Sociología*, N° 56.
- Boix, Carles (1998). *Political Parties, Growth and Equality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burgess, Katrina (1999). "Loyalty Dilemmas and Market Reform. Party-Union Alliances under Stress in Mexico, Spain and Venezuela", en *World Politics*, N°52.
- Burgess, Katrina (1997). "Alliances Under Stress: Party Union Relationships and Market Oriented Reforms in Mexico, Spain and Venezuela", Ph. D. Dissertation, Princeton University.
- Cook, María Lorena (2002). "Labor Reform and Dual Transitions in Brazil and the Southern Cone", en *Latin American Politics and Society*, N° 44.
- Cook, María Lorena (1998). "Toward Flexible Industrial Relations? Neoliberalism, Democracy and Labor Reform in Latin America," en *Industrial Relations*, N° 27, julio.
- Coloma, Fernando (1993). "Mercado Laboral: Reflexiones sobre su Evolución Reciente" Working Paper N° 197, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1979). "Inducements versus Constraints: Disaggregating Corporatism," en *American Political Science Review*, N° 73.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1991). *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Cornelius, W. A. Craig, and J. Fox (1994). *Transformation of State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, Center of US-Mexican Relations.
- Cortázar, René (1995). "Chile: The Evolution and Reform of the Labor Market" en S. Edwards y N. Lustig eds. *Labor Markets in Latin America*, Washington: The World Bank.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política de la reforma social de los 90", en *Desarrollo económico*, N° 36.
- Edwards, Sebastián y Nora Lustig (eds.) (1997). *Labor Markets in Latin America*, Washington, The Brookings Institution.

- Encarnación, Omar (1997). "Social Concertation in Democratic and Market Transitions. Comparative Lessons from Spain", en *Comparative Political Studies*, N° 30.
- Espina, Alvaro (1991). "Los sindicatos y la democracia española: La huelga de diciembre de 1988 y sus implicancias políticas", en Alvaro Espina, (ed.), *Concertación Social, Neocorporatismo y Democracia*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Esping Andersen, Gosta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton, Princeton University Pres.
- Esping Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Etchemendy, Sebastián y Vicente Palermo (1998). "Conflicto y concertacion. gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem", en *Desarrollo económico*, N° 37.
- Etchemendy, Sebastián (1995). "Límites al decisionismo? El poder ejecutivo y la formulación de la legislación laboral", en Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer (eds.), *Política y sociedad en los años del menemismo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Graham, Carol (1991). "From Emergency Employment to Social Investment", *Brookings Occasional Papers*, Washington, The Brookings Institution.
- Graham, Carol (1992). "The Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund", en *World Development*, N° 20.
- Hamann, Kerstin (1998). "Spanish unions: Institutional legacy and responsiveness to economic and industrial change", en *Industrial and Labor Relations Review*, N° 51, abril.
- Horton, Susan, Ravi Kanbur y Dipak Mazumdar (1994). *Labor markets in an era of adjustment*, Washington, The World Bank.
- Kaufman, Robert y Guillermo Trejo (1997). "Regionalism, regime transformation and PRONASOL: The politics of the national solidarity program in four mexican states", en *Journal of Latin American Politics*, N° 29.
- Llanos, Mariana (1998). *President-congress relationships in argentina. The case of privatization under Alfonsín and Menem*, Ph.D. Dissertation, Oxford University.
- Madrid, Raúl (2002). "Labouring against neoliberalism: Unions and patterns of reform in Latin America", manuscrito inédito, Department of Political Science, University of Texas at Austin.
- Márquez, Gustavo (ed.) (1995). *Reforming a labor market in a liberalized economy*, Washington, IDB.
- Márquez, Gutsavo y Carmen Pagés (1998). "Ties that bind: Employment protection and labor market outcomes in Latin America", Washington, Inter-American Development Bank.
- Meller, Patricio (1992). "Adjustment and Equity in Chile", Development Centre Studies, Paris, OCDE.
- Murillo, María Victoria (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Paramio, Ludolfo (1992). "Los sindicatos y la política en España, 1982-1992", en Alfonso Guerra y José Tezanos (eds.), en *La década del cambio*, Madrid, Sistema.
- Pérez, Sofía (2000). "From Decentralization to Reorganization: Explaining the Return of National Bargaining in Spain and Italy", en *Comparative Politics*, julio.

- Raczynski, Dagmar y Pablo Romaguera (1995). "Chile: Poverty, Adjustment, and Social Policies in the 1980s", en Nora Lustig (ed.), *Coping With Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*, Washington, The Brookings Institution.
- Repetto, Fabián (2000). "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90", en *Desarrollo económico*, N° 39.
- Richards, Andrew y Javier García de Polavieja (1997). "Trade Unions, Unemployment and Working Class Fragmentation in Spain", Estudio 1997/112, Madrid, Centro de Estudios Avanzados.
- Ruiz Tagle, Jaime (1985). *El Sindicalismo Chileno Después del Plan Laboral*, Santiago, Editores PET.
- Schady, Norbert (2000). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FOCONDES) 1991-1995", en *American Political Science Review*, N° 94.
- Stark, David y Laszlo Bruszt (1998). *Postsocialist Pathways*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torre, Juan Carlos (1995). "The Politics of Transformation in Historical Perspective", en Smith, William y Patricio Korzeniewicz (eds.), *Politics and Social Change in Latin America*, Miami, University of Miami Press.
- Valenzuela, Arturo y Samuel Valenzuela (eds.) (1986). *Military Rule in Chile: Dictatorship and Opposition*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Wozniak, Lynne (1991). "Industrial Modernization and Working Class Protest in Socialist Spain", Working Paper N° 165, Kellogg Institute.

### **Palabras clave**

Sindicatos - reformas económicas - desregulación - Argentina - Chile

### **Key words**

Labor unions - economic reforms - deregulation - Argentina - Chile

### **Abstract**

This article argues that the place of labor in market reform coalitions, ranging from democratic inclusion to open labor repression, triggers a trade-off between the degree of deregulation in the formal sector and the amount of compensations targeted to the unemployed and poor workers in the informal sector. The comparative analysis of Chile (1973-89), Argentina (1989-99) and Spain (1982-96) reveals that the greater the inclusion of organized labor in the policy-making process, the less extensive the reform of the system of industrial relations. Conversely, the more repressive or the further the exclusion of organized labor goes, the higher the degree of labor law deregulation. In addition, when labor is excluded or repressed, the relative importance of compensatory policies in the form of subsidies to the unemployed and unorganized workers in the informal sector is greater.