



JANA KAREN SILVERMAN

“Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical em el Cono Sur bajo los gobiernos progresistas: un análisis de los casos de Brasil y Uruguay”

“Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical no Cone Sul sob os governos progressistas: Uma análise dos casos do Brasil e Uruguai”

**Campinas
2014**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

JANA KAREN SILVERMAN

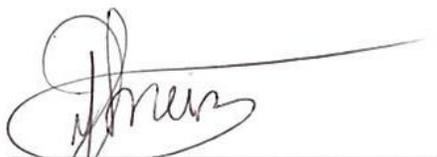
“Reformas sindicais y la inserción política del movimiento sindical en el Cono Sur bajo los gobiernos progresistas: un análisis de los casos de Brasil y Uruguay”

Prof. Dr. José Dari Krein – orientador

“Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical no Cone Sul sob os governos progressistas: Uma análise dos casos do Brasil e Uruguai”

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA JANA KAREN SILVERMAN E ORIENTADA PELO PROF. DR. JOSÉ DARI KREIN.



Orientador

**CAMPINAS
2014**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Maria Teodora Buoro Albertini - CRB 8/2142

Si39r Silverman, Jana Karen, 1976-
Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical no Cone Sul sob os governos progressistas : um análise dos casos do Brasil e Uruguai / Jana Karen Silverman. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: José Dari Krein.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Partidos políticos. 2. Sindicalismo. 3. Corporativismo. I. Krein, José Dari, 1961-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical no Cone Sul sob os governos progressistas : uma análise dos casos do Brasil e Uruguai

Palavras-chave em inglês:

Political parties

Trade-unions

Corporativism

Área de concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Doutora em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

José Dari Krein [Orientador]

Anselmo Luis dos Santos

Márcia de Paula Leite

Roberto Veras de Oliveira

Eduardo Garuti Noronha

Data de defesa: 20-02-2014

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

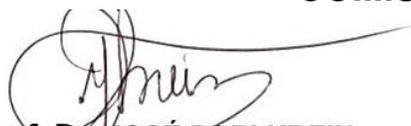
JANA KAREN SILVERMAN

“Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical em el Cono Sur bajo los gobiernos progresistas: un análisis de los casos de Brasil y Uruguay”

“Reformas sindicais e a inserção política do movimento sindical no Cone Sul sob os governos progressistas: Uma análise dos casos do Brasil e Uruguai”

Defendida em 20/02/2014

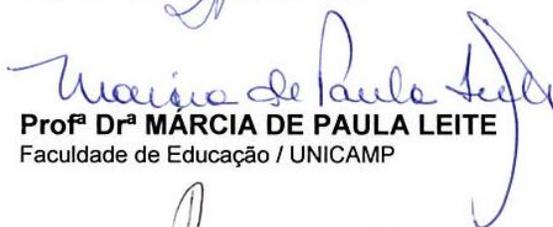
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. JOSÉ DARI KREIN
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. ANSELMO LUIS DOS SANTOS
Instituto de Economia / UNICAMP



Profª Drª MÁRCIA DE PAULA LEITE
Faculdade de Educação / UNICAMP



Prof. Dr. ROBERTO VERAS DE OLIVEIRA
Universidade Federal de Paraíba / UFPB



Prof. Dr. EDUARDO GARUTI NORONHA
Universidade Federal de São Carlos / UFSCar

Para mis padres, Daniel e Iris Silverman, por su amor y apoyo sin condiciones

*Para todos mis compañeros y compañeras sindicalistas, quienes con sus luchas diarias para
fomentar la justicia social en nuestra América, dignifican a la clase trabajadora*

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis y el camino que me llevó a su realización no surgió solo como producto de mi curiosidad intelectual, sino también de mis experiencias concretas como activista y asesora sindical en Colombia, Uruguay y Brasil que han marcado esta última década de mi vida. Específicamente, durante el tiempo en que tuve el privilegio y desafío de participar activamente en el movimiento sindical colombiano como dirigente de SINTRAONGS e investigadora de la Escuela Nacional Sindical, además de simpatizante de la izquierda democrática, observé con orgullo pero también con preocupación, el esfuerzo casi sobrehumano que muchos sindicalistas y sindicalistas emprendieron (en muchos casos, colocando en riesgo su propia integridad física) para elegir candidatos de corte izquierdista, que en aquel momento, estaban agrupados en el Polo Democrático Alternativo. A pesar de estos esfuerzos, los resultados electorales eran módicos (en gran parte debido a la campaña sistemática de persecución ideológica liderado por el gobierno de entonces y por los medios masivos de comunicación), y esto me hice indagar, que pasaría, si este partido político afín al sindicalismo colombiano, hubiera ganado electoralmente. Instauraría cambios significativos para fortalecer el movimiento sindical y mejorar la calidad de vida de los y las trabajadoras colombianas? O quedaría rehén a los distintos poderes facticos? Decidí examinar en mas detalle las experiencias de países que ya habían escogido elegir gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” para ver concretamente si la influencia del movimiento sindical sobre las agendas de estos gobiernos traducía efectivamente en la promulgación de nuevas políticas públicas que promovían el trabajo decente, la libertad sindical y la negociación colectiva. Esta indagación (no tan sencilla) me llevó a pasar los últimos cinco años en el Cono Sur, primero a Uruguay y después a Brasil, además con innumerables viajes intercaladas a Paraguay y Chile. Lo que descubrí, es que aun con un gobierno progresista en el poder, las condiciones para cambiar cualitativamente el marco de las relaciones y condiciones laborales en estos países tan marcados por la desigualdad y exclusión social, no siempre son tan favorables, pero a pesar de esto, vi que con un esfuerzo concertado por parte del movimiento sindical, sí es posible lograr implementar cambios importantes. Así que, para mí, las esperanzas del movimiento de los trabajadores siguen siendo eternas, sobre todo si conseguimos ser “independientes pero no indiferentes” (emprestando el lema adoptado por el PIT-CNT uruguayo) a los gobiernos de izquierda con enlaces orgánicas al movimiento sindical que ayudamos a elegir.

Sería casi imposible listar el numero casi incontable de amigos, colegas, profesores, y compañeros sindicales que han prestado su tiempo, conocimiento y buen humor para ayudarme con la investigación de tesis durante esta travesía tan larga, así que aquí hago el intento de nombrar solo algunos, sin la intención de excluir a nadie:

Primero en Colombia, mi querida segunda patria, agradezco a Rhett Doumitt del Centro de Solidaridad quien me acogió en mi primer trabajo allá, a Guillermo Correa y todos los demás compañeros y compañeras de la ENS, a Pilar Salas, quien caminó conmigo en la construcción de SINTRAONGS, a Fernando Vélez, mi primer guía al mundo del sindicalismo colombiano, a mi maestro político y amigo para siempre, Luis Alfonso Velasquez, y a José Luis Jaramillo, para quien esperé nueve años pero valió la pena.

En Uruguay, a mis amigos y compañeros sindicales Javier Carles, Carlos Cachon, y Martin Pereyra, a los colegas del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la Republica y en particular a los Profesores Luis Senatore y Jorge Lanzaro, y a Arturo Gonzalez, quien me aguantó casi todo.

En Chile, a Claudio Urrutia de la CUT, y al gran amigo y corrector ortográfico Carlos Ochsenius.

En Paraguay, a Victor Ferreira y Bernardo Rojas de la CUT Autentica.

En Brasil, a todos y todas mis compañeros de la CUT, Força Sindical, UGT y CSA que me ayudan a entender este mundo sindical tan complejo y al mismo tiempo me inspiran diariamente, en particular a Expedito Solaney, Artur Henrique, João Felicio, Kjeld Jacobsen, Darlene Testa, Alfredo Santos Jr, Martinho Souza, y Ana Paula Melli de la CUT, Sidney Corral y Marina Silva de la UGT, Serginho Leite y Edson Bicalho de la Força Sindical, y Victor Baez y Laerte Teixeira de la CSA. A Diana, Fabiano y Rai del *staff* del Centro de Solidaridad, por su competencia y paciencia conmigo. A mis colegas y profesores del CESIT/UNICAMP y en particular a los integrantes del “grupo de Dari” - sus debates, apreciaciones y amistad eran de un valor incalculable. A los amigos que conozco desde mi “etapa colombiana”, quienes me

ampararon con su cariño y respaldo constante, en particular a Nelson Canesin, Dudu Bolito y Ana Luiza Cernov. Y a mi orientador, Prof. Jose Dari Krein, quien recordaría para siempre por su comprensión, su sabiduría, su generosidad y su compromiso con el mundo académico y sindical. Debido a su infalible apoyo, esta tesis realmente ha sido un trabajo hecho por cuatro manos.

Por ultimo, en los Estados Unidos, a mis colegas del Centro de Solidaridad y de la AFL-CIO, a mis amigos eternos Rick Steinhauser y Jaime Coelho Lind, y a mi familia, en particular a Julie, Pete, Abbie y mis padres, los amo mucho.

RESUMO

Na presente tese examinamos as reconfigurações das relações entre os partidos políticos progressistas que chegaram ao poder na América do Sul durante a primeira década do século XXI e os movimentos sindicais que compartilham ligações ideológicas, programáticas e pessoais com estes partidos. A partir dos casos do Brasil e do Uruguai, sob os governos do Partido dos Trabalhadores e da *Frente Ampla*, estudamos as estratégias escolhidas pelos sindicatos, dentro de um contexto econômico mais favorável, que influenciaram a sua capacidade de representar politicamente a classe trabalhadora e de propugnar por uma expansão de direitos trabalhistas coletivos e individuais, com isso, aprofundando a democracia nos locais do trabalho e na sociedade como um todo. Concluimos que fatores exógenos aos movimentos sindicais, como o nível de mobilização externa dos partidos, a capacidade institucional do Estado de negociar e cumprir com acordos multissetoriais e a dinâmica do crescimento econômico, em conjunto com fatores endógenos, como o grau de fragmentação ideológica e estrutural dos sindicatos, delimitaram a capacidade do movimento sindical de pressionar por uma transformação do sistema nacional de relações de trabalho. Tendência que configura uma aproximação com o chamado sistema “neocorporativista” de representação de interesses nos países com governos da “nova esquerda” latino-americana.

Palavras chaves: sindicalismo, partidos políticos latino-americanos, relações de trabalho, neocorporativismo

RESUMEN

En esta tesis, examinamos las reconfiguraciones de las relaciones entre los partidos políticos progresistas que llegaron al poder en América del Sur durante la primera década del siglo XXI y los movimientos sindicales que comparten conexiones ideológicas, programáticas y personales con estos partidos. Específicamente, utilizando los casos de Brasil y Uruguay bajo los gobiernos del *Partido dos Trabalhadores* y Frente Amplio, respectivamente, estudiamos las estrategias escogidas por los sindicatos, dentro de un contexto económico favorable, que influenciaban su capacidad de representar políticamente a la clase trabajadora, y en su habilidad de propugnar por una expansión de los derechos laborales colectivos y individuales, así llevando a una profundización de la democracia en los lugares de trabajo y en la sociedad como un todo. Concluimos que factores exógenos a los movimientos sindicales, como el nivel de movilización externa de los partidos, la capacidad institucional del Estado de negociar y cumplir con acuerdos multisectoriales, y la dinámica del crecimiento económico, combinados con factores endógenos, como el grado de fragmentación ideológica y organizativa de los sindicatos, delimitaron la capacidad del movimiento sindical a abogar exitosamente por una transformación del sistema nacional de relaciones laborales, llegando a una aproximación a un sistema “neo-corporativista” de representación de intereses, en los países con gobiernos de la “nueva izquierda” latinoamericana.

Palabras claves: sindicalismo, partidos políticos latinoamericanos, relaciones laborales, neo-corporativismo

ABSTRACT

In this thesis, we examine the reconfiguration of the relationships between progressive political parties that won power in South America during the first decade of the 21st Century and the union movements that share ideological, programmatic, and personal links with these parties. Specifically, using the cases of Brazil and Uruguay under the governments led by the *Partido dos Trabalhadores* and *Frente Amplio*, respectively, we study the strategies chosen by unions, in an economically favorable context, that influenced their capacity to politically represent the working class, and their ability to defend an expansion of collective and individual labor rights, as a way of deepening democracy both at the workplace and in the society in general. We conclude that factors that are exogenous to the union movement, such as the level of external mobilization of these political parties, the institutional capacity of the State to negotiate and comply with multi-sectorial agreements, and the level of economic growth, combined with endogenous factors such as the degree of ideological and organizational fragmentation of the unions, delimit their capacity to successfully lobby for a transformation of the national labor relations system, so that it approximates a “neo-corporatist” system of interest representation, in countries in which the Latin American “new left” is in power.

Key words: unionism, Latin American political parties, labor relations, neo-corporatism

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana”, 1998-2012.....	2
Tabla 2: Subtipos del corporativismo.....	23
Tabla 3: Dos etapas de reformas económicas neoliberales	31
Tabla 4: Tasa de Desempleo (como % de la Población Económicamente Activa).....	34
Tabla 5: Empleo Informal en América Latina (clasificado como trabajadores autónomos y trabajadores familiares no-remunerados), como porcentaje del empleo total*	35
Tabla 6: Crecimiento del Empleo según Tipo de Trabajo, 1991-1997 (en porcentajes).....	35
Tabla 7: Promedio de Salarios Reales en el Sector Formal (salario promedio para 1990 = 100). 36	
Tabla 8: Tasa de Sindicalización, como % de la Población Económicamente Activa.....	38
Tabla 9: Crecimiento del PIB, desempleo (como % de la población económicamente activa), y pobreza (% de la población total viviendo con menos de US\$ 2/día) en 2001	39
Tabla 10: Crecimiento PIB en América Latina y el Mundo, 2003-2007	41
Tabla 11: Cuadro de políticas económicas comparadas de algunos de los gobiernos latinoamericanos pos-neoliberales.....	43
Tabla 12: Tasa de desempleo y tasa de pobreza (% de la población viviendo con ingresos de menos de US\$ 2/día) en algunos países suramericanos con gobiernos progresistas, 2005 y 2010	44
Tabla 13: Principales indicadores económicos del Uruguay, 1998-2004.....	54
Tabla 14: Desempleo anual en Uruguay desagregado por sexo, como % del mercado de trabajo, 1999-2004.....	54
Tabla 15: Distribución de la población ocupada en Montevideo, por sector de actividad (%).....	54
Tabla 16: Variación media del salario real en Uruguay, 2006-2012 (%).....	67
Tabla 17: Desigualdad de ingresos en Uruguay, 2006-2010	68
Tabla 18: Evolución del trabajo informal y subempleo en el Uruguay, 2006-2012 (% de trabajadores ocupados)	68
Tabla 19: Tasa de desempleo abierto en Brasil por sexo (%) 1994-2002	82
Tabla 20: Caracterización de la Población Ocupada en Brasil, 1989 y 1999 (en %).....	83
Tabla 21: Distribución de sindicatos en Brasil por afiliación a una central sindical, 2001.....	86
Tabla 22: Fuentes de recursos de la Dirección Nacional del PT, 1991-2001 (en %).....	89
Tabla 23: Numero de sindicatos afiliados a una central sindical, 2013	97

Tabla 24: Crecimiento del PIB brasileiro, 2003-2010 (en %)	98
Tabla 25: Aumentos reales del salario mínimo versus reajustes salariales obtenidos en procesos de negociación colectiva en Brasil, 2004-2008	100
Tabla 26: Caracterización de la Población Económicamente Activa (PEA) en Brasil, entre 2004-2008 (en %)	101

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION - LA NUEVA IZQUIERDA EN AMERICA LATINA Y SUS ENLACES SINDICALES.....	1
CAPITULO 1: MARCO TEORICO Y METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN	9
CAPITULO 2: EL CONTEXTO ECONOMICO DETRÁS DE LAS TRANSFORMACIONES POLITICAS EN AMERICA DEL SUR A COMIENZOS DEL SIGLO XXI	29
CAPITULO 3: SINDICATOS Y GOBIERNOS PROGRESISTAS EN EL URUGUAY: DEL NEOLIBERALISMO A NEO-CORPORATIVISMO	47
3.1 <i>Una mirada histórica de la inserción política de la clase obrera uruguaya: de la prematura incorporación bajo Batlle y Ordóñez a la exclusión neoliberal bajo Lacalle.</i>	48
3.2 <i>Cambia, todo cambia: la transformación de la agenda política laboral uruguaya bajo el gobierno del Frente Amplio.</i>	56
3.3 <i>Los impactos sociales y económicos de la re-regulación de las relaciones laborales en Uruguay</i>	60
3.4 <i>Neocorporativismo latinoamericano: la reconfiguración de la representación de intereses en el Uruguay pos-neoliberal.</i>	69
CAPITULO 4: RELACIONES LABORALES Y POLITICAS SINDICALES BAJO EL GOBIERNO DEL PARTIDO DOS TRABALHADORES EN BRASIL: UNA TRANSFORMACIÓN TRUNCADA.....	75
4.1 <i>La época “heroica” del movimiento sindical brasileiro - Novo sindicalismo y redemocratización</i>	76
4.2 <i>La precarización del trabajo y la fragmentación de la acción sindical en la época neoliberal</i>	80
4.3 <i>El Partido dos Trabalhadores en proceso de transformación</i>	87
4.4 <i>Crónica de una victoria enunciada – el PT en las elecciones de 2002</i>	89
4.5 <i>Luces y sombras de la reforma sindical bajo el gobierno Lula</i>	91

<i>4.6 Avances en los derechos laborales individuales</i>	98
<i>4.7 Movimiento sindical y el gobierno actual del PT: ¿es posible profundizar los cambios?....</i>	101
CAPITULO 5: HACIA UNA RECONFIGURACIÓN DE LA ACCION SINDICAL: UNA COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO DE BRASIL Y URUGUAY	109
CONCLUSIONES FINALES	132
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	137

INTRODUCCION - LA NUEVA IZQUIERDA EN AMERICA LATINA Y SUS ENLACES SINDICALES

A pesar de los pronósticos grandilocuentes que señalaron el “Fin de la Historia” después del colapso del bloque Soviético y la supuesta inmutabilidad del “nuevo orden neoliberal” que fue instaurado a nivel mundial durante las décadas de los 1980s y 1990s, unos años después, ciudadanos y ciudadanas en varias partes de la región latinoamericana comenzaron a expresar su desacuerdo con un modelo socioeconómico que subordina el cumplimiento de los derechos sociales inherentes a todo ser humano, a la maquinaria impersonal del libre mercado. En algunos casos, como el “Caracazo” que estalló en 1989 en la capital venezolana, estas protestas tuvieron el carácter de disturbios al orden público sin un liderazgo político explícito; en otros casos, como la lucha del ejército Zapatista en las selvas de Chiapas, México durante los años 90, el rechazo al neoliberalismo se manifestó vía un levantamiento armado. Sin embargo, esta rebelión latinoamericana contra el neoliberalismo tomó su mayor expresión en las contiendas electorales, donde en el espacio de una década, líderes de la izquierda y centro-izquierda asumieron el poder presidencial en una docena de países, incluyendo todos los países hispano- y luso-parlantes de América del Sur, con la sola excepción de Colombia. Desde la elección de Hugo Chavez como Presidente de Venezuela en 1998 a la llegada al poder de Ollanta Humala en Perú a mediados de 2011 (ver Tabla 1), esta “nueva izquierda” latinoamericana, de orígenes populistas¹, socialistas y social-demócratas, ha transformado el mapa político del continente, a través de la expansión de los programas sociales, una ampliación del papel del Estado en la conducción de las políticas económicas, la construcción de nuevos proyectos de integración regional en el ámbito de las relaciones internacionales, y la incorporación más plena de actores sociales que antes fueron excluidos de los procesos de toma de decisiones.

¹ Entendemos “populismo” en América Latina como un sistema político liderado por un dirigente carismático por encima de la estructura partidaria, con una relación directa a su base multclasista, movilizadora por el líder para promover un cierto modelo de desarrollo (ver Schamis, 2006).

Tabla 1: Gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana”, 1998-2012.

País	Partido	Presidente	Año electo/reelecto
Argentina	Partido Justicialista	Nestor Kirchner, Cristina Fernandez de Kirchner	2003, 2007, 2011
Bolivia	Movimiento al Socialismo (MAS)	Evo Morales	2005, 2009
Brasil	Partido dos Trabalhadores (PT)	Luis Inacio Lula da Silva, Dilma Rousseff	2002, 2006, 2010
Chile	Partido Socialista	Ricardo Lagos, Michelle Bachelet	2000, 2006
Ecuador	Alianza Pais	Rafael Correa	2006, 2009
El Salvador	Frente Farabundo Marti por la Liberación Nacional (FMLN)	Mauricio Funes	2009
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	Daniel Ortega	2006, 2011
Paraguay	Alianza Patriótica para el Cambio (APC)	Fernando Lugo	2008
Perú	Partido Nacionalista Peruano	Ollanta Humala	2011
Uruguay	Frente Amplio (FA)	Tabaré Vázquez, José Mujica	2004, 2009
Venezuela	Movimiento Quinta Republica (MVR)	Hugo Chávez	1998, 2000, 2006, 2012

Fuente: Levitsky y Roberts (2011)

Uno de estos actores es el movimiento sindical, que después de años de debilitamiento organizacional, primero bajo la ola de regímenes autoritarios que proliferaron en el continente durante la segunda mitad del siglo XX y después durante el reinado de sus sucesores neoliberales, ahora tiene un acceso privilegiado al poder político, en las manos de sus aliados partidarios. En varios casos, los sindicatos no solo jugaron un papel importante en galvanizar apoyo en las urnas para estas propuestas políticas progresistas, sino también han conformado parte de la base histórica de partidos de izquierda que surgieron como alternativas a las agrupaciones políticas ligadas a la Tercera Internacional, como el Partido dos Trabalhadores (PT) de Brasil y el Frente Amplio (FA) de Uruguay.

En el ámbito económico, una característica común entre estos gobiernos son sus esfuerzos para mejorar la distribución de la riqueza, vía la ejecución de políticas de transferencia de renta a los estratos sociales más pobres, aumentos significativos del salario mínimo, y la formalización del trabajo. Fue posible implementar este tipo de políticas debido por un lado, el auge de crecimiento económico basado en la fuerte valorización de los precios de los *commodities* durante la primera década del siglo XXI, combinado con altos niveles de liquidez internacional, y por otro lado, a los bajos niveles de injerencia política por parte de los Estados Unidos, ocupados con su “guerra contra el terror” en el Medio Oriente. En Uruguay, por ejemplo, la tasa de desempleo bajó del 13% en 2005 a 6,3% en 2011, y el aumento salarial real en promedio para los sectores públicos y privados durante el periodo 2005-2010 llegó a 31,2% (Instituto Cuesta Duarte, 2011). Un movimiento parecido fue registrado en Brasil, donde según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), el desempleo urbano cayó de 12,3% en 2003 a 6% en 2011, y el salario urbano real promedio subió de R 1.398 (US\$ 792) en Enero 2003 a R 1.628 (US\$ 922) en Enero de 2011. Estas medidas, junto con la expansión de otras políticas para mejorar los sistemas de seguridad social, educación, y salud pública, han impactado en una manera bastante positiva en la calidad de vida de los trabajadores latinoamericanos, ayudándolos a recuperar la estabilidad económica y social que fue perdida en las últimas décadas con la flexibilización de los mercados de trabajo y los recortes en los gastos sociales del Estado.

Empero, aunque en todos los países de la “nueva izquierda latinoamericana”² se han observado mejorías en los derechos laborales individuales, ejemplificado por los menores índices de desempleo y los aumentos reales en los salarios percibidos por los trabajadores, en algunos casos no se han registrado avances en los derechos laborales colectivos³, que permitirían a los sindicatos crecer y fortalecerse como actores tanto en la arena política como en los mercados de trabajo. Esto es particularmente preocupante, porque los derechos laborales colectivos son políticas facilitadoras, permitiendo la expansión en el tiempo de los derechos individuales a través de la negociación colectiva y el dialogo social. Según Anner (2011:4), la actuación de los sindicatos impacta directamente en los salarios y prestaciones sociales, en esta manera reduciendo a las desigualdades raciales, de genero y de ingresos entre los y las trabajadoras. Para ilustrar esta tendencia, en Brasil, a pesar del apoyo explícito del movimiento sindical para el proyecto político del PT, en 2008 después de cinco años con este partido en el poder, la tasa de sindicalización en el país fue calculada en 18% de la población económicamente activa (PEA), apenas tres puntos porcentuales por encima de la tasa registrada en los años 90 durante la arremetida neoliberal, y por debajo del nivel de sindicalización registrada por el año 1988 en 21,9% (Cardoso, 2003: 218). Y en Paraguay, aun después de la llegada del gobierno progresista de Fernando Lugo en 2008, la negociación colectiva sigue siendo una práctica escasa, con solo 2,7% de los trabajadores empleados en empresas con 20 o más funcionarios amparados por una convención colectiva en 2009 (Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2010). No obstante estos casos, en otros países, el movimiento sindical logró recuperar su poder de negociación. Por ejemplo en Uruguay, después de la reactivación de instancias obligatorias de negociación colectiva en 2005 por parte del gobierno del FA, casi 90% de los trabajadores con empleo formalizado ahora están cubiertos por acuerdos colectivos (Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas, 2010).

² Se utiliza este término para poder distinguir ideológicamente y organizacionalmente los nuevos partidos políticos de la izquierda latinoamericana, como el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia o el PT de Brasil, de sus predecesores ligados a la Tercera Internacional Comunista, a tendencias trotskistas, o a agrupaciones maoistas.

³ Por “derechos laborales colectivos”, entendemos como derechos ejercitados por un grupo de trabajadores que actúa como representantes de una comunidad de intereses, con el fin de establecer un marco regulatorio que permiten mejorías en las condiciones de trabajo para aquel universo de personas siendo representadas. Los derechos laborales colectivos fundamentales contemplan los derechos a la libertad sindical, representación de los trabajadores, negociación colectiva, y huelga, utilizando el marco normativo de las Convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT y sus interpretaciones propuestas por la Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de esta misma entidad internacional.

Además es oportuno recordar que a pesar de la onda prolongada de crecimiento económico en América Latina durante los primeros dos tercios de la década de los 2000 que proporcionaba los recursos fiscales necesarios para la implementación de las políticas de distribución de ingresos mencionadas anteriormente, la ideología económica dominante en el mundo sigue siendo el neoliberalismo, en esta manera limitando las posibilidades de los países periféricos de implantar políticas sociales y laborales que impactaría en los indicadores macroeconómicos en una manera mas profunda. Aun después de la crisis económica mundial de 2008-9 estimulada por la implosión de una cantidad masiva de activos de alto riesgo traficados por Wall Street tras los procesos de desregulación financiera de las ultimas décadas, los “dueños del mundo” siguen creyendo en la capacidad de los mercados, supuestamente dotados de omnisciencia y omnipotencia, de mantener los equilibrios macroeconómicos necesarios para lograr el crecimiento económico con baja inflación. Según las palabras de Belluzzo (2013: 176):

La acción del Estado, y particularmente su prerrogativa fiscal, viene siendo contestada por el intenso proceso de homogenización ideológica de celebración del individualismo que se opone a cualquier interferencia en el proceso de diferenciación de la riqueza, de ingresos, y de consumo efectuado por el mercado capitalista. Crece la resistencia a la utilización de transferencias fiscales y de seguridad social, aumentando al mismo tiempo las restricciones a la capacidad tributaria y de endeudamiento del sector publico. Esto porque la globalización, al liberar el espacio de circulación de la riqueza y los ingresos de los grupos dominantes, desarticuló la base tributaria antigua de las políticas keynesianas. (Traducción libre al español de la autora.)

En esta tesis, intentaremos entender por qué algunos movimientos sindicales latinoamericanos han podido utilizar mejor que otros su *leverage* con los partidos políticos de izquierda y centro-izquierda actualmente en el poder, tanto para su propio beneficio como para el de la clase trabajadora en general, tomando en cuenta las variaciones en las condiciones socioeconómicas, ligadas a las diferencias en las estructuras productivas, que condicionan las posibilidades de cambiar los sistemas de relaciones de trabajo y de la inserción política de la clase trabajadora en cada país. En particular, utilizando los casos de Brasil y Uruguay, analizaremos si ha habido transformaciones en las relaciones entre los sindicatos y sus aliados partidarios en el gobierno, que podrían impactar en la capacidad del movimiento sindical a representar políticamente a la clase trabajadora, y en su habilidad de propugnar por una expansión de los derechos políticos, sociales y laborales para todos los trabajadores, llevando así a una profundización de la democracia en sus respectivos países. Estudiaremos principalmente

las estrategias escogidas por los actores sindicales, seleccionadas para avanzar un *policy agenda* en pro de los trabajadores tanto individualmente como colectivamente en un contexto político y económico propicio, pero al mismo tiempo delimitadas por la propia estructura y cultura sindical, heredadas de los periodos anteriores a la llegada de las fuerzas progresistas al poder.

Específicamente, intentaremos validar las siguientes hipótesis.

- La llegada de poder de un gobierno de “nueva izquierda” no necesariamente significa que habrá una expansión de los derechos laborales y sindicales. Para poder virar la correlación de fuerzas a favor de los actores sindicales y mudar el marco de las relaciones de trabajo para que se aproxime a un sistema “neo-corporativista”, es necesario tener un Estado con la capacidad institucional de construir acuerdos entre distintos actores sociales (principalmente, los que representan capital y de trabajo) y garantizar el cumplimiento de dichos acuerdos. Asimismo, la fuerza política progresista en el poder debe mantener por lo menos algunos rasgos de un partido “movilizado externamente”, utilizando el concepto citado por Hunter (2010: 16), que priorizaría los intereses de sus bases sindicales, por encima de presiones clientelistas o ideológicas a favor del mantenimiento del *status quo* económico y laboral.
- La habilidad del movimiento sindical de fortalecerse como actor sociopolítico nacional mientras su aliado partidario está en el poder también depende de su estructura organizacional, el trayecto histórico de su relación con dicho aliado político, su visión ideológica, y el marco jurídico existente. En particular, para lograr impulsar una reestructuración beneficiosa para los trabajadores del sistema de relaciones laborales, el movimiento sindical debe tener la capacidad de construir, presentar y abogar por una propuesta política coherente y unificada, así superando las divergencias ideológicas y fragmentaciones estructurales que podrían estar presentes. También es preciso que los sindicatos tenga una “legitimidad social”, que viene de su personificación de intereses verdaderamente colectivas, que les permita representar a la clase trabajadora en

su totalidad. Dicha legitimidad puede ser medida no solo por la eficacia de la actuación sindical frente al sistema político, sino también por su capacidad de comenzar a romper la lógica neoliberal que deslegitima el uso de la acción colectiva como estrategia principal para mejorar las condiciones laborales y de incorporar grupos de trabajadores distintos al proletariado “tradicional” en sus estructuras internas y sus plataformas políticas externas.

- El contexto económico y político de la región en los últimos diez años, marcado por el crecimiento económico sostenido, el reflujo del poder americano y la configuración de nuevos bloques de poder entre países del Sur, y la fragmentación de intereses de las élites locales, ofrece mas *policy space* a los partidos progresistas gobernantes, así abriendo mayores posibilidades para la reestructuración y reregulación de los mercados de trabajo.

En el intento de comprobar la validez de estos postulados, primero detallamos el marco teórico y metodológico que guía esta investigación en el Capítulo 1. Luego en Capítulo 2, retrataremos el contexto económico en América Latina, desde los años 1990 hasta el periodo estudiado, para poder entender como ello actúa como condicionante clave en el proceso de expansión de los derechos laborales individuales y colectivos. Luego en Capítulos 3 y 4, examinaremos en detalle los casos de Uruguay y Brasil, documentando y analizando los movimientos en las esferas políticas, económicas y sindicales que llevaron o no a transformaciones en los sistemas de relaciones de trabajo en esos dos países. El texto concluye con Capítulo 5 y las conclusiones finales, en las cuales se contrastan a los dos casos principales en el intento de validar los hipótesis presentados anteriormente, sintetizando los elementos principales que contribuyeron al éxito relativo en la reconfiguración de los sistemas de representación de intereses de la clase trabajadora del Cono Sur bajo los gobiernos de la “nueva izquierda”, terminando con algunas indagaciones sobre las posibilidades de dar continuidad al proceso de instauración de cambios sociales y laborales en la región. Se espera que los resultados de esta investigación multidimensional de las estrategias sindicales bajo los gobiernos progresistas no solo sirvan como una contribución al conocimiento académico sobre los procesos de inserción política de los trabajadores latinoamericanos, sino también puedan alimentar los

debates actuales dentro de los movimientos sindicales y partidos de izquierda en el Cono Sur, de esta manera contribuyendo en la práctica al fortalecimiento de su acción política a favor de un Brasil y Uruguay mas justo.

CAPITULO 1: MARCO TEORICO Y METODOLOGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación de la inserción política del movimiento sindical suramericano bajo los gobiernos de la “nueva izquierda” a comienzos del siglo XXI adoptará un marco teórico basado en el neo-institucionalismo histórico, que trata a las instituciones, definidas por Hall y Taylor (2003: 196) como “procedimientos, protocolos, normas y convenciones inherentes a la estructura organizacional de la comunidad política o la economía política,” como factores claves en la delimitación de las opciones disponibles a los actores políticos. Así que dichos actores adoptan ciertas decisiones estratégicas basadas en sus interpretaciones del nivel de acceso a la información, modelos cognitivos, valores, y padrones de acción dictadas por el orden institucional que ha sido configurado dentro de la especificidad de una determinada época histórica. El neo-institucionalismo histórico también reconoce que los actores dentro de la sociedad toman sus decisiones en condiciones de asimetrías de poder y de información que son estipuladas por el funcionamiento de las instituciones mismas, construyendo en esta manera una visión mas realista, dinámica y reflexiva de los sistemas políticos.

Dentro de esta perspectiva, se coloca una atención especial a la cuestión del Estado, que no es visto como un actor neutro por encima de las clases o una mera herramienta de intereses específicos dentro de la sociedad, sino como una configuración compleja de instituciones, capaces de organizar y afectar los resultados de los conflictos entre los distintos grupos sociales. Según Rueschmeyer y Evans (1985), tanto en los países periféricos como centrales, las políticas del Estado influyen directamente los procesos de acumulación capitalista, con la capacidad de atenuar o empeorar las desigualdades inherentes en este proceso. Sin embargo, la forma, contenido y eficacia de estas políticas son delimitadas por las condiciones contradictorias del Estado, que simultáneamente actúa como instrumento de dominación, capaz de ordenar reglas obligatorias dentro de un determinado territorio, un actor corporativista con sus propios intereses y elites, un escenario para conflictos sociales, y al mismo tiempo protector de intereses universales de la sociedad en cual se opera. Asimismo, las intervenciones asumidas por el Estado también pueden transformarlo y su relación con la sociedad. Utilizando esta línea de

raciocinio, acciones más profundas del Estado (que van más allá del concepto de un “Estado mínimo” que apenas garantiza las condiciones básicas por la reproducción del capital) pueden dejarlo más expuesto a la influencia de actores dentro de la sociedad civil, así socavando su coherencia institucional y autonomía. Por ende, para entender mejor por qué y cómo los Estados suramericanos cambiaron (o no) su estructura institucional y su agenda política después de la llegada de los gobiernos progresistas, es importante analizar caso por caso cómo los actores representando capital y trabajo han utilizado estos escenarios para proyectar sus propios intereses.

Según Levi, dentro de una perspectiva neo-institucionalista histórica, las instituciones formales, como el Estado o un sistema nacional de relaciones laborales, estructuran la regulación del comportamiento colectivo de los individuos en la sociedad, vía el uso de procesos de toma de decisiones para construir reglas específicas que son de obediencia obligatoria (1990: 405). Dichas reglas establecen una cierta configuración de las relaciones de poder entre los actores sociales, incentivando y desincentivando distintas opciones abiertas a ellas con respecto a su actuación frente al Estado y frente a otras agrupaciones también presentes en la sociedad. Estas relaciones de poder, fijadas por las reglas, podrían beneficiar a pocos o a muchos dentro de la sociedad, pero a pesar de esto, durante la mayoría del tiempo, la mayoría de la población obedece voluntariamente esas reglas institucionales. Levi explica esta estabilidad institucional a través del concepto del “consenso contingente”, o *fairness*, que estimula una forma de cooperación condicional basada en la honestidad y reciprocidad, que cumple las expectativas razonables de los distintos actores sociales. Cuando los acuerdos implícitos en el consenso contingente dejan de ser cumplidos por los en el poder, se encarece el costo de mantener las reglas que encuadran las instituciones, abriendo la posibilidad de la instauración de cambios en estas reglas sociales por parte de actores antes considerados subordinados, si ellos consiguen captar nuevos recursos de poder o utilizar elementos de poder que no eran identificados previamente. Así que, en la teoría de Levi, para un grupo social subalterno (como la clase trabajadora), su capacidad de organización colectiva y de construcción de una alternativa coherente y racional al consenso actual, son factores claves que delimitan sus posibilidades de transformar las reglas institucionales que fijan sus condiciones en la sociedad.

Con respeto al proceso específico de inserción política de la clase trabajadora en América Latina, un análisis desde la perspectiva neo-institucionalista histórica complementario a lo de Levi es proferida por Collier y Collier. Estos autores analizan los cambios resultantes de la entrada de los trabajadores organizados en la escena política según las configuraciones iniciales entre las distintas clases sociales que permitieron dicha entrada, la cristalización de las relaciones entre los trabajadores y el partido que los representa, y el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales para regular los conflictos entre capital y trabajo (Collier y Collier, 2002). Se debe enfatizar que estos cambios no son producidos en forma lineal, sino en periodos de corto o mediano plazo clasificados como “coyunturas críticas” (*critical junctures*) en los cuales factores como la política externa, la dinámica económica, y la fuerza organizativa de los trabajadores se combinan para generar una reconfiguración radical de los enlaces entre la clase trabajadora y el sistema político y en muchos casos, en la estructura institucional misma del Estado, causando repercusiones no solo para los obreros y sus organizaciones sociales sino para todos los actores dentro del *polis* nacional. A diferencia de Levi, que enfatiza el papel de los cambios en las percepciones individuales de justicia y ecuanimidad con relación al cumplimiento de un pacto social previamente construido como incubadora de potenciales coyunturas críticas, Collier y Collier destacan la importancia de las variaciones en las condiciones materiales políticas y macroeconómicas como estímulos principales a las acciones realizadas por los grupos sociales que producen estas transformaciones institucionales. Los impactos de las coyunturas críticas cristalizan vía una serie de acciones y reacciones altamente polarizantes, que después coagulan en un legado relativamente estable que desaloja el marco institucional anterior, parcial o totalmente. Luego, siguiendo el concepto de *path dependency*, el legado de dichas coyunturas críticas delimita las opciones disponibles a los actores políticos en futuros momentos, hasta que otra coyuntura crítica, producto de divisiones y crisis políticas, transforme este escenario de nuevo.⁴

Del mismo modo, utilizando una perspectiva teórica que fusiona un análisis estructural de las condiciones económicas que determinan la configuración de clases sociales con el neo-institucionalismo histórico que enfatiza la importancia de las coyunturas críticas que moldean las instituciones políticas, Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) intentan descifrar

⁴ Sin embargo el concepto de “coyunturas críticas” no descarta la posibilidad de cambios institucionales mas graduales en los periodos entre los momentos de transformaciones mas radicales.

los patrones de democratización y de consolidación o ruptura de la democracia en América Latina y otras regiones geográficas. Los factores claves que posibilitan (o no) la transición a regímenes democráticos en el análisis ofrecido por estos autores son la correlación de fuerzas entre clases sociales (con un énfasis en el papel de la clase trabajadora), la relación entre el Estado y la sociedad civil, y el impacto de instituciones transnacionales.

Con relación a América Latina, ellos argumentan que la estructura económica de los países y la estructura de clases que aquella generó, agregada al legado político-institucional creado en la salida del colonialismo, ayudaron a configurar las posibilidades iniciales para la construcción de un sistema democrático, además de definir el carácter del Estado y de los sistemas partidarios. En particular, Rueschemeyer, Stephens y Stephens atribuyen la fabricación de regímenes democráticos viables y durables en América Latina durante el siglo XX a un sistema económico no basado en la agricultura de gran escala con uso intensivo de mano de obra, la presencia de una clase trabajadora dinámica e independiente, y la institucionalización de la política vía un sistema partidaria estructurada que representa tanto sectores hegemónicos como subalternos de la sociedad. Profiriendo un análisis detallado de todos los países de América del Sur mas México, los autores otorgan el estatus de democracia plena (solo en determinados momentos históricos durante el siglo XX) apenas a Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, debido a las dificultades históricas de alcanzar las características detalladas anteriormente. Asimismo, después del periodo de democratización inicial (o primera incorporación política, utilizando los términos de Collier y Collier), la preservación o descomposición de los regímenes democráticos en América Latina dependen del legado institucional moldeado por las coyunturas críticas que se han enfrentadas en momentos anteriores, combinado con los efectos de la dinámica económica y factores geo-políticos. Por ejemplo, según esta teoría, la formación de gobiernos burocráticos autoritarios en el Cono Sur durante las décadas de los 1960-70 fueron producto del desarrollo de la capacidad autónoma del Estado y el crecimiento (tanto numérico como de su importancia como actor político) de la clase trabajadora debido a la implementación extensiva de políticas de sustitución de importaciones, pero también de las crisis económicas y políticas que estallaron en ese momento, causadas por problemas en la balance de pagos, la caída en los precios internacionales de sus productos de

exportación, la amenaza a la propiedad privada percibida por las clases dominantes nacionales e internacionales, y la carga ideológica de la Guerra Fría.

Para complementar el análisis de los factores estructurales que influyen en la tomada de decisiones de los actores sindicales y en los *outcomes* políticos resultantes de estas estrategias, es menester llevar en cuenta el teoría de Offe y Wiesenhal (1984), quienes argumentan que el propio funcionamiento de una sociedad capitalista moderna delimita la capacidad de los trabajadores y sus organizaciones sindicales de movilizarse colectivamente. Bajo el capitalismo de corte liberal, existe una “igualdad institucionalizada” con respecto a los derechos ciudadanos y a la participación en el mercado entre a los trabajadores y sus empleadores, que al mismo tiempo oculta una desigualdad factual profunda entre a estos dos grupos con relación al acceso al poder y a la riqueza. La dependencia de los trabajadores tomados individualmente ante a la clase empresarial, que detiene el poder sobre el proceso de producción y que controla, en última instancia, las decisiones sobre la compra de la fuerza del trabajo, significa que su única manera de reclamar algo de poder es a través una forma colectiva de acción. Sin embargo, esta acción está condicionada a su capacidad de crear una identidad colectiva no-utilitaria, que supera a la alienación y mistificación que encubre a las relaciones de clase, y que promueve practicas basadas en la solidaridad, aceptando la imposición de sacrificios individuales en el proceso de construcción de resultados positivos para toda la colectividad. En esta manera, para que las organizaciones de los trabajadores puedan defender a los intereses de su clase, es necesario que ellos sean parcialmente redefinidos, rompiendo la lógica individualista promovida bajo el sistema de valores capitalistas. Mientras tanto, la clase dominante solo necesita recurrir a sus intereses puramente utilitarios para poder expresarse colectivamente.

Bajo este razonamiento, las formas políticas y estructura del Estado deben ser consideradas como parte del conflicto de clases, reflejando las desigualdades de poder entre capital y trabajo. En las palabras de Offe y Wiesenhal (1984: 91),

“La ecuación liberal inspira y legitima formas que, por su vez, favorecen a aquellos intereses que, por motivos estructurales, ya están posiblemente ‘esclarecidos’, es decir, correctamente percibidos. Al mismo tiempo, ella se opone, generalmente en nombre de la ‘libertad individual’, aquellas formas políticas capaces de perfeccionar la articulación de intereses por parte de la clase subordinada – ella se opone a aquellas formas que metodológicamente ayudarían a resolver la ambigüedad estructural que caracteriza a la conciencia de la clase trabajadora”. (Traducción libre al español de la autora.)

Esto significa que, para poder expandir cualitativamente a los derechos laborales individuales y colectivos, el movimiento sindical precisa actuar dentro de las formas políticas actuales, y al mismo tiempo luchar para que haya una redefinición de estas formas, a través de la creación de una nueva modalidad de inserción política de los trabajadores.

Tomando en cuenta los postulados de Collier y Collier, Rueschemeyer, Stephens y Stephens, y Offe y Wiesenthal, esta investigación pretende examinar si el momento actual, que corresponde al surgimiento de la “nueva izquierda latinoamericana”, puede ser definido como una nueva coyuntura crítica, en la cual se están redefiniendo los padrones de la inserción política de la clase trabajadora. De esta manera, se revertiría la tendencia hacia la fragmentación de sus intereses y el debilitamiento de su representación en los ámbitos políticos y económicos que ha caracterizado la etapa neoliberal instaurada en la mayoría de los casos en los periodos de redemocratización después del colapso de los regímenes autoritarios de diversos tipos en América Latina a finales del siglo XX. Luna y Filgueras (2009) definen el momento político marcado por la llegada de los gobiernos “progresistas” como el producto de una crisis de segunda incorporación, causada por la incapacidad del modelo neoliberal de producir crecimiento económico sostenido, una expansión de los mercados capitalistas y un sistema de representación política con legitimidad capaz de crear e implementar políticas que satisfagan las expectativas colectivas y necesidades individuales en América Latina. No obstante, este estudio intentará identificar si el descontento generalizado de la población latinoamericana con este modelo, expresado en la instalación de un recambio político vía las urnas electorales en la primera década del siglo XXI, ha producido cambios institucionales capaces de bloquear una restitución fácil del sistema político y económico anterior, o si los factores que provocaron este giro electoral no fueron alterados fundamentalmente a pesar de la implantación de algunas políticas públicas nuevas.

Desde el enfoque del neo-institucionalismo histórico, para poder entender los orígenes y despliegues de esta segunda crisis de incorporación política de la clase trabajadora suramericana, es necesario volver a analizar el legado de la coyuntura crítica anterior. El desarrollo del proceso de redemocratización (o en el caso del Paraguay, de primera

democratización) de estos países después de la caída de los gobiernos burocrático-autoritarios en la década de los 80, no dejó espacio por una expansión real de los derechos sociales y laborales en aquel momento, cerrando las posibilidades para una profundización de los sistemas democráticos más allá de lo formal/electoral, o *deepening democracy*, utilizando el concepto de Roberts (1998: 19)⁵. La naturaleza pactada de estas transiciones democráticas relegaba a los movimientos sindicales y los partidos políticos de la izquierda a un papel secundario, a pesar de haber liderado las movilizaciones sociales que llevaron al desgaste de los regímenes autoritarios. En algunos casos, como Chile, las fuerzas populares y de la izquierda aceptaron este papel, con el miedo que el levantamiento de demandas más radicales podría llegar a una reinstauración del gobierno dictatorial, mientras en otros casos, como Brasil, los sindicatos y sus aliados partidarios intentaron expandir las fronteras de la redemocratización, abogando no solo por la consolidación de la democracia formal sino también por un “empoderamiento popular” que fomentaría la creación de mecanismos políticos más participativos. Esta posición llevó a una polarización del proceso de redemocratización, ejemplificado por la gran cantidad de huelgas y protestas lideradas por estos actores sociales, aun después de la toma de posesión del primer Presidente civil en 1985. No obstante, factores como la fuerza de la unidad de las élites políticas, la hiperinflación provocada por la crisis de la deuda externa, y el debilitamiento ideológico de la izquierda después de la caída de la Unión Soviética, condujo a un truncamiento de la redemocratización y al mismo tiempo allanó el camino para la implantación de las reformas neoliberales (donde no habían sido instauradas todavía), no solo en Brasil sino en todos los países del Cono Sur.

En algunos de los casos, particularmente Brasil con el gobierno de Collor y Paraguay con el gobierno de Wasmosy, el repliegue del Estado en el ámbito económico como parte de la implementación del neoliberalismo en los años 90 fue acompañado en la arena política por la instauración de “democracias delegativas”, de acuerdo con el concepto de O’Donnell (1994: 8). Este tipo de democracia se caracteriza por sus altos niveles de personalismo, concentración del poder en las manos del Ejecutivo, falta de procesos de rendición de cuentas, y debilitamiento de los partidos políticos y otras instituciones políticas, al mismo tiempo satisfaciendo los requisitos

⁵ Según la definición de Roberts, *deepening democracy* es el proceso de permutación de las formas democráticas, de prácticas más verticales y burocráticas a nuevas formas de auto-determinación ejercidas vía la participación popular directa en los procesos de toma de decisiones, en esta manera demandando más *accountability* de los líderes electos.

básicos para poder ser considerado una “poliarquía” según el término de Dahl (1971)⁶. Al mismo modo, Cheresky (2012) denomina los regímenes que surgieron en el periodo pos-autoritario legitimados por el voto popular pero sin fuertes lazos institucionales a programas o estructuras partidarias como “democracias electorales”. En este estudio, preguntaremos si el rechazo a las políticas ortodoxas neoliberales en América Latina durante las primeras décadas del siglo XXI, ha sido acompañado por un recuso de las formas políticas caracterizadas como “democracia delegativa” por parte de los gobernantes de corte progresista ahora en el poder, y en particular si hubo un movimiento hacia la profundización de la democracia no solo en los espacios políticos formales sino también en el ámbito de las relaciones de trabajo.

Postularemos en esta tesis que la “virada a la izquierda” en América Latina y particularmente en los países del Cono Sur no es una mera manifestación de la necesidad periódica para recambios políticos, como algunos autores argumentan, sino una reacción conciente a la incapacidad del modelo neoliberal de satisfacer las necesidades sociales (incluyendo los derechos al trabajo, a la protección social, a la salud y a la educación) de la mayoría de la población, y una expresión palpable del aspiración popular a favor de la implantación de nuevas practicas más acorde con las formas actuales de representación política. Por ejemplo, Murillo, Oliveiros, y Vaishnav (2010) afirman en su estudio cuantitativo que la ola actual de apoyo a candidatos de izquierda y centro-izquierda en la región es un producto del fenómeno de “votaciones retrospectivas” (*retrospective voting*), en cual los votantes castigan en las urnas a los gobernantes cuya gestión llevó a situaciones marcadas por el bajo crecimiento económico o hiperinflación. Por el hecho que los regimenes de bajo crecimiento en los años 90 fueron en gran parte de corte derechista, los electores votaron para la izquierda en los periodos siguientes solo para demandar mas *accountability* de sus lideres con respeto a la política macroeconómica, y no para pedir reformas sociales o económicas mas abarcadoras. También utilizando una metodología cuantitativa, Baker y Greene (2011) argumentan que la tendencia electoral actual hacia la izquierda es una reacción del electorado a la perdida de ciertos beneficios (como precios mas bajos para bienes importados y para servicios ofrecidos por empresas que

⁶ Según Dahl, una poliarquía es un régimen político en lo cual los ciudadanos puedan formular y expresar sus preferencias políticas libremente mediante el voto. Para permitir esto, el Estado necesita garantizar a los derechos a la libre expresión, pensamiento y organización de la población, además de estimular el intercambio libre de informaciones, y la construcción de instituciones que fiscalizan los procesos de votación para que sean transparentes y justos.

anteriormente eran estatales) que la liberalización de mercados trajo, y no un repudio de todo el paquete de políticas económicas neoliberales instaladas en los años anteriores. En consecuencia, los electores latinoamericanos han dado a estos gobiernos de la “nueva izquierda” un mandato apenas para hacer cambios moderados.

En cambio, somos de la opinión de que la “virada a la izquierda” es una expresión del rechazo generalizado al tipo de “democracia trunca” que emergió en el proceso de redemocratización, que juntos con la liberalización económica, llevó a una profundización de las desigualdades sociales, económicas, y políticas en la región latinoamericana. Argumentemos que esta manifestación política (tanto en las esferas electorales como en las no-electorales) es una llamada para una reconfiguración cualitativa de las relaciones entre Estado y sociedad, y por ende no puede ser medida solamente en términos cuantitativos que referencia apenas el *performance* electoral. De acuerdo con Beasley-Murray, Cameron, y Hershberg (2010: 2), este giro afecta directamente las lógicas subyacentes a las interacciones políticas entre los grupos sociales, mas allá de lo que ocurre en los aparatos estatales de estos gobiernos progresistas. Según Roberts (2008: 329-330), la tendencia electoral hacia la izquierda es una sola faceta de la ampliación de los procesos de disputa política (“*political contention*”) en la región, que tiene sus raíces en la contradicción que surgió en el periodo pos-autoritario, entre el otorgamiento de los derechos políticos y civiles, que permitieron la contestación electoral libre de partidos de izquierda, y la exclusión socioeconómica generalizada, que perpetuó las desigualdades profundas que han existido desde los tiempos del colonialismo. Asimismo, para explicar el *timing* de la aparición del giro a la izquierda, Levitsky y Roberts (2011: 9-10) señalan que la crisis económica que estalló después de la quiebra de los “Tigres Asiáticos” a finales de los años 90 que agudizó los impactos negativos sobre los niveles de empleo e ingresos de los trabajadores suramericanos bajo el neoliberalismo, jugó un papel clave en la galvanización de apoyo dentro de la población para la implementación de políticas económicas un poco mas heterodoxas.

Además es importante notar que, siguiendo el análisis de Arditi, el giro a la izquierda también se extendió a la esfera discursiva, ya que hasta las elites políticas en América del Sur están adoptando una narrativa que viene de la ideología de esta “nueva izquierda” que cuestiona la centralidad del mercado, promueve la igualdad de género y de raza, y favorece la expansión de

programas sociales (Arditi, 2010: 156-7). Podemos encontrar un ejemplo de esta tendencia de *agenda-setting* liderada por la izquierda en el discurso de Jose Serra, candidato del partido centro-derecha PSDB en las elecciones presidenciales brasileras en 2010, quien habló favorablemente de los logros de los programas sociales del gobierno del PT y se comprometió a mantener y hasta expandirlos en el caso de ser elegido. Es decir que, muchos de los programas sociales que son los pilares de los gobiernos progresistas (como la *Bolsa Familia* de Brasil) ya se han convertido en políticas mas duraderas del Estado.

No obstante, es menester recordar las múltiples barreras en la esfera económica, sociocultural e institucional que siguen obstaculizando la implantación efectiva de políticas mas explícitamente anti-neoliberales en la región, aun bajo gobiernos de corte progresista. Según Cheresky, el éxito comprobado de estos gobiernos en mitigar la pobreza vía políticas de distribución de ingresos y en evitar las peores séquelas de la crisis económica mundial que apareció en 2008 a través del estímulo de la demanda interna, creyó un mandato para promover mayor actuación estatal en el ámbito socioeconómico, pero sin ofrecer las herramientas para construir instituciones publicas mas solidas, transparentes y eficaces, llevando a una acumulación de los recursos políticos en el Poder Ejecutivo (Cheresky, 2012: 43). En esta manera, se pone en riesgo la capacidad futura de convertir las políticas anti-neoliberales instauradas en políticas mas inmutables de Estado, en vez de permanecer como políticas de un gobierno específico⁷. Además, la falta de *State-building* bajo estos gobiernos progresistas puede comprometer el consenso contingente que sustenta a las innovaciones económicas y políticas implantadas por ellos, ya que Levi postula que el poder de los tomadores de decisiones dentro de las instituciones formales está basado en su capacidad de ofrecer beneficios en cambio del cumplimiento de las reglas fijadas por ellos, juntos con su habilidad de monitorear este cumplimiento y punir a los actores que no lo cumplen (Levi, 1990: 417). Asimismo, la condición aun periférica de los países latinoamericanos dentro del sistema económico y monetario perpetúa su dependencia (aunque parcialmente aminorada hoy en día por el crecimiento de los mercados internos) en los mercados internacionales como fuentes de capital, de proveedores de nuevas tecnologías, y de compradores de sus exportaciones (que siguen siendo, en gran parte, recursos naturales con bajo valor

⁷ Aunque, al contrario de la opinión de Cheresky, se debe recordar que en el último ciclo electoral en Brasil en 2010 y 2012, se observó una tendencia a favor de la institucionalización de las políticas sociales de los gobiernos de la “nueva izquierda”, como constatamos anteriormente.

agregado). Del mismo modo, el proceso global de la financierización de los procesos de acumulación capitalista y la decisión correspondiente de los gobiernos latinoamericanos neoliberales en años anteriores de insertarse en el mercado internacional vía la cuenta de capitales, ha instituido dificultades estructurales para los nuevos gobiernos progresistas, que buscan calmar la volatilidad macroeconómica causada por los flujos imprevisibles del capital pero al mismo tiempo estimular la economía productiva vía la implementación de nuevas políticas industriales (Teixeira y Pinto, 2012). Además, desde la perspectiva cultural e ideológica, en casos como Argentina, Brasil, y Ecuador, la nueva base social de estos gobiernos no es la tradicional clase obrera, diezmada después de años de desindustrialización, privatización, y flexibilización de los mercados de trabajo, con una tradición política socialista y comunista, sino el “subproletariado” conformado por trabajadores del sector informal, cuyo anhelo político es fortalecer la capacidad del Estado como agente redistribuidor, pero sin desestabilizar el orden sociopolítico existente, bastante reticente de apoyar la instauración de cambios políticos estructurales (Singer, 2009: 87)⁸.

No es posible encajar a todos los gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” en un solo marco cognitivo, cada uno es un producto de una interacción entre distintas variables que vienen del orden institucional históricamente construido además de las dinámicas coyunturales de su propio escenario sociopolítico y económico. Por ejemplo, factores como el nivel de consolidación del sistema partidario, la existencia de liderazgos carismáticos, la naturaleza de los enlaces entre los partidos de izquierda y los movimientos sociales, y la existencia o no de un proletariado en el sentido clásico, entre otros variables, se combinan para determinar si estos nuevos regimenes progresistas asumen formas que aproximan mas a un “populismo de izquierda”, “izquierda de movimientos sociales” o “izquierda electoral-profesional”, para utilizar la tipología de Luna (2010: 26). Sin entrar en el debate impulsado mas famosamente por Castañeda (2006), quien intenta dividir estas diversas experiencias políticas en una izquierda “buena” y otra “mala” (con una intencionalidad clara de desacreditar los logros sociales de gobiernos de corte mas populista, como lo de Hugo Chávez en Venezuela), para esta investigación hemos seleccionado casos que cabrían en la categoría de “izquierda electoral-

⁸ Para una explicación mas en detalle sobre el concepto de “subproletariado”, ver el capítulo que contiene el caso de estudio sobre Brasil en esta tesis.

profesional.” Esto fue hecho para garantizar un cierto nivel de comparabilidad y también para poder observar si las relaciones sociales y laborales bajo estos gobiernos se están convirtiendo en sistemas “neo-corporativistas” de representación de intereses, como existen en algunos países desarrollados de tradición social-demócrata.

De acuerdo con el concepto de *deepening democracy* de Roberts, entendemos que para ampliar la participación política real de grupos subalternos de la sociedad, no basta solo utilizar mecanismos dentro del escenario electoral/partidario. En este sentido, postulamos que el campo de las relaciones de trabajo no es solo un escenario donde se defina la repartición de la riqueza generado por las fuerzas de producción, sino también una institución formal dentro de cual los y las trabajadoras y sus organizaciones sindicales batallan contra otros grupos sociales para implantar reglas obligatorias que imponen formas democráticas mas radicales que extiendan hasta a la esfera privada. Por el hecho que el foco específico de esta investigación son las transformaciones (o falta de transformaciones) en los sistemas de relaciones laborales en un momento histórico de cambios en los padrones económicos y de representación política de los trabajadores en América del Sur, es preciso definir lo que entendemos por “sistemas de relaciones laborales” y delinear las formas que estos sistemas se han tomado históricamente en el contexto latinoamericano. También es importante subrayar que, por el hecho que estamos partiendo de un marco metodológico neo-institucionalista, nuestra preocupación principal será analizar las mudanzas concretas en la estructura y el funcionamiento de las instituciones dentro del mercado de trabajo en los países estudiados, sin centrar los esfuerzos investigativos en un debate mas teórico sobre el papel de estas instituciones en la reproducción del orden social y económico.

En la búsqueda de una definición de “sistemas de relaciones laborales”, partimos del análisis clásico de John Dunlop, quien fue el primer pensador que articuló un concepto de las relaciones laborales como un sistema integral compuesto de elementos inter-relacionados, específicamente actores, contextos, ideologías y normas que interactúan para producir las reglas que dictan las relaciones y condiciones de trabajo (Horn, Cotanda, y Pichler, 2009: 1053). Los actores presentes en este sistema son los trabajadores y sus organizaciones sindicales, los empleadores, y agencias gubernamentales (representando el Estado), cuyo papel principal es asistir a los otros dos grupos en la construcción de las normas entre ellos, sin manifestar intereses

propios. Estos tres actores interactúan dentro de tres contextos – el medio tecnológico, que determina las características de cómo el trabajo es realizado; el entorno económico y financiero fijado por la estructura y funcionamiento de los mercados nacionales e internacionales; y el contexto político determinado en gran parte por la correlación de fuerzas entre los distintos grupos sociales. Otro elemento que integra el sistema de relaciones de trabajo es la ideología, que es un conjunto de ideas y creencias compartidas que une el sistema. La ideología cimienta las relaciones dentro de un sistema de relaciones laborales, y, reflejando el concepto postulado por Levi, el consenso en torno de esta ideología es esencial para mantener la estabilidad del sistema, porque legitima la reciprocidad de interacciones entre los actores sociales (Galvão, 2003: 26). Las normas producidas a través del sistema de relaciones de trabajo compuesto de los elementos detallados anteriormente, tienen elementos sustantivas, que definen las condiciones de trabajo en un determinado contexto, y también procedimentales, que establecen los patrones de interacción entre los trabajadores, empleadores y el Estado.

Sin embargo, esta teoría ha sido criticada por promover una visión demasiado estática e irrealista de las relaciones de trabajo. Hyman ofrece un análisis de corte marxista que dialoga con la teoría dunlopiana, enfatizando que las diferencias de clase dentro de la sociedad producen sistemas de relaciones laborales, que lejos de ser el producto de consensos estables, son dinámicas y contradictorias (Galvao, 2003: 29). Desde esta visión, el Estado no es un actor neutro o secundario en la construcción de las relaciones laborales, sino un agente que tiene intereses ligados a la clase dominante (en la mayoría de las veces), con un papel activo en la promoción de los procesos de acumulación de capital y también en su regulación, para evitar trastornos sociales si el mercado “libre” empuja las condiciones de trabajo por debajo de un cierto límite moral. De esta manera los sistemas de relaciones de trabajo son sujetos a tres factores potencialmente contradictorios: las fuerzas de oferta y demanda dentro de los mercados, las políticas del Estado que garantizan un piso de condiciones laborales que aseguran un nivel mínimo de funcionamiento de los mercados de trabajo, y las normas sociales que influyen en capital y trabajo, que no siempre responden a intereses materiales simples ni son totalmente compartidas (Hyman, 2005: 22). Esta investigación adoptará una posición teórica próxima a lo propuesto por Hyman, entendiendo a las relaciones laborales como un sistema que incorpora

varias formas de regulación social que reflejan la relación cambiante pero esencialmente contradictoria entre capital y trabajo.

Dentro de este marco conceptual, indagaremos sobre cómo las diferencias estructurales entre sistemas de relaciones laborales legislados y negociados influyen en los procesos de expansión de derechos laborales colectivos en el momento histórico-político estudiado. Según la definición de Noronha (2000: 4), podemos visualizar estos dos tipos de sistemas formalizables a su vez en modelos: uno en cual las leyes predominan sobre normas negociadas bilateralmente y sobre el poder ilimitado de las empresas, y un segundo modelo en cual los acuerdos colectivos negociados son el pilar principal del marco normativo de las relaciones laborales. No obstante, es importante señalar que estas categorías son abstracciones; en el mundo real estas formas tienden a convergir en ciertos aspectos. Por ejemplo, en países latinoamericanos como Brasil y Colombia, a pesar de poseer una legislación laboral amplia, el alto poder discrecional de los empleadores en la determinación de la forma y duración del vínculo de empleo, además de la baja capacidad coercitiva del Estado para asegurar el cumplimiento de estas leyes, hace que el modelo de relaciones laborales podría ser considerado como un híbrido entre legislado y contratado.

Una forma particular de estructuración de las relaciones laborales es el corporativismo, que, según el trabajo pionero de Schmitter (1974), se caracteriza por una cierta configuración de grupos de intereses dentro de la sociedad, que sacrifican una parte de su autonomía organizacional para obtener en respuesta, el reconocimiento del Estado y el otorgamiento de un monopolio de representación dentro de su categoría. El corporativismo puede ser separado en dos vertientes – el corporativismo estatal, que surge en regímenes autoritarios, y el corporativismo societal (o neo-corporativismo), que es presente en estados democráticos, típicamente con economías capitalistas avanzadas (Galvão, 2003: 39). Las diferencias entre los dos vertientes de corporativismo están detalladas en Tabla 2.

Tabla 2: Subtipos del corporativismo

Subtipos	Características Políticas
Estatal versus Societal	Nexos políticos no-competitivos son creados (y muchas veces impuestos) por el Estado, versus nexos políticos creados por los propios grupos dentro de la sociedad civil.
Excluyente versus Incluyente	Políticas estatales son utilizadas para desmovilizar y desarmar la clase trabajadora, versus políticas estatales utilizadas para aumentar el poder organizativo de los trabajadores.
Estatización versus Privatización	Los grupos representando capital y trabajo son penetrados por el Estado, versus la penetración de estos grupos en los procesos de formulación y gestión de las políticas publicas.
Coacción versus Incentivos	El Estado ejerce control directo sobre los grupos que representan a capital y trabajo, versus el uso de incentivos por parte del Estado para ganar la cooperación y apoyo de estos grupos.

Fuente: Collier (1995)

El corporativismo societal floreció durante los “treinta años gloriosos” del capitalismo durante la mitad del siglo XX, cuando el crecimiento económico constante dentro de un mercado global regulado y estable se combinaba con el ímpetu político en el mundo occidental de contener la expansión del comunismo soviético y evitar el estallido de una Tercera Guerra Mundial. Ella llevó a la creación de un sistema que otorgaba beneficios amplios a los trabajadores vía la construcción de estados de bienestar, a cambio por una reducción de sus niveles de conflictividad. Este orden institucional está basado en el fomento de políticas de concertación entre capital y trabajo, que en su turno depende de un Estado fuerte capaz de actuar como mediador e inductor de procesos de conciliación y construcción de confianza mutua entre los sindicatos y organizaciones de empleadores (Tapia, 2013: 13). Según Anderson (1992: 255), el sistema corporativista de representación de intereses puede ser considerado democrático si su práctica genera políticas que beneficia al interés público como un todo y no solo los intereses particulares de algunas facciones organizadas de la sociedad, si existe una imparcialidad relativa entre los intereses presentes o potenciales en la sociedad, y si su acción complementa y no reemplaza el proceso de representación popular directa.

Dado que este arreglo político, en aquel momento histórico, producía importantes avances tanto en el campo de los derechos laborales individuales como en los colectivos, en esta investigación, indagaremos si en algunos de los países suramericanos con gobiernos “progresistas,” las transformaciones en los padrones de relaciones laborales se han coagulado para conformar una aproximación a un sistema que podría ser denominado como neo-corporativista. Es más, postularemos que una instauración de un sistema neo-corporativista dentro de los criterios democráticos delineados por Anderson (1992), significaría un movimiento hacia la profundización de la democracia en la región suramericana. Por supuesto, al intentar encajar este marco conceptual formulado para explicar un fenómeno político que ocurrió en el mundo desarrollado en un contexto de economías nacionales cerradas con la situación laboral actual en los países del Cono Sur objeto de estudio, se llevará en cuenta los procesos de apertura y financierización de las economías latinoamericanas, además del legado institucional bastante distinto a lo europeo, que creaba Estados oligarcas y relativamente débiles, y perpetraba grandes desigualdades entre las representaciones de capital y trabajo, vía la limitación de la organización política de la clase trabajadora a su expresión minoritaria que se encontraba dentro de los mercados laborales formales. Asimismo, es relevante preguntar si aun es posible construir un sistema nacional neo-corporativista en el contexto político y macroeconómico actual, en lo cual a pesar de los impactos de la crisis económica que estalló en 2008, las ideas y practicas neoliberales siguen siendo hegemónicas en los países centrales y las instituciones que forman parte de la arquitectura financiera mundial.

Para responder a las preguntas que fueron levantadas en esta investigación, estudiaremos un conjunto de variables, tanto cuantitativas como cualitativas, divididas en cuatro categorías:

- *Indicadores que reflejan la dinámica económica y estructura de las instituciones sociopolíticas.* Aquí estudiaremos los factores macroeconómicos que impactan significativamente sobre el mercado de trabajo, como los niveles de crecimiento económico, inversión productiva, e inflación. Con respecto a las variables sociopolíticas, analizaremos la estructura del sistema partidario, la calidad de las instituciones políticas

(medida por su capacidad de crear e implementar políticas públicas), y la cultura política, especialmente el grado de identificación partidaria y la estructura y funcionamiento de los gobiernos progresistas en el poder. Por último, prestaremos atención en factores relacionados al papel de las instituciones políticas y económicas internacionales en determinar las opciones políticas disponibles a los sindicatos y sus partidos políticos aliados.

- *Indicadores que captan la correlación de fuerzas de clase dentro de la sociedad.* Este subgrupo de variables incluirá un análisis de factores estructurales del movimiento sindical, como la tasa de sindicalización, el nivel de fragmentación organizacional, y sus orientaciones ideológicas. Además analizaremos la evolución de las instituciones laborales que rigen sobre la actuación y organización sindical, y la composición de la clase trabajadora vía un análisis de la estructura del mercado de trabajo.
- *Indicadores que miden la calidad de las relaciones entre el partido progresista en poder y el movimiento sindical.* Aquí analizaremos la densidad de enlaces entre el partido progresista gobernante y los sindicatos, vía factores como el nivel de participación sindical en la construcción histórica del partido, la relación entre dirigentes sindicales y dirigentes partidarios, la cantidad de puntos programáticos e ideológicos compartidos entre los partidos y los sindicatos, y la existencia o no de una unidad de acción en apoyo a estos puntos, tanto antes de la llegada del partido al poder Ejecutivo como después.
- *Indicadores que miden la capacidad del movimiento sindical para representar la clase trabajadora en su sentido más amplio.* Aquí contemplaremos factores como el grado “corporativista” de las demandas sindicales y el nivel de incorporación de grupos dentro del mercado de trabajo pero tradicionalmente fuera del ámbito de la representación sindical, como mujeres, jóvenes, indígenas y Afro-descendientes, y trabajadores del sector informal. Analizaremos no solo su nivel de incorporación organizacional sino también en su nivel de incorporación programática, expresada en la inclusión de sus demandas en los programas políticos y pautas de negociación colectiva de los sindicatos.

En términos metodológicos, la base de información principal para verificar los hipótesis será entrevistas en profundidad con actores claves de los movimientos sindicales y representantes de los gobiernos en Brasil y Uruguay, incluyendo dirigentes de rango nacional de las centrales sindicales Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical y União Geral dos Trabalhadores (UGT) de Brasil, el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) de Uruguay, y la Confederación Sindical de las Américas (CSA). Otra fuente importante en esta investigación cualitativa será la observación directa de estos actores en distintos foros, seminarios y congresos sindicales y partidarios. No obstante, la metodología también contemplará la recopilación de información relevante desde fuentes secundarias (incluyendo la literatura académica, la prensa, y publicaciones producidas por los propios sindicatos y partidos políticos) y el análisis de datos cuantitativos, sobre todo en relación a la estructura del mercado de trabajo y la dinámica económica en esos dos países.

El foco temporal de nuestro estudio abarca el periodo en que los gobiernos progresistas empezaron a llegar al poder, comenzando con la elección del Partido dos Trabalhadores en Brasil hasta el periodo actual, es decir el decenio 2002-2012. Sin embargo, haremos referencia a periodos anteriores, para poder entender mejor los procesos históricos de inserción política de los trabajadores en los países objetos de estudio, que nos permite identificar, utilizando el concepto de *path dependency*, los elementos que han determinado la configuración de las relaciones entre los sindicatos, los partidos políticos de izquierda, y el Estado vigentes en el momento actual.

Los dos casos escogidos para ser investigados a profundidad corresponden a Brasil durante los dos gobiernos de Luis Inacio “Lula” da Silva y el gobierno de Dilma Rousseff del PT y Uruguay durante los gobiernos de Tabaré Vázquez y José “Pepe” Mujica del FA. Esta selección fue hecha debido a que estos dos países son parte de la misma región geográfica, comparten la experiencia de ser gobernados por regimenes burocráticos-autoritarios en décadas recientes, tienen sistemas partidarios relativamente enraizados y estables, y no son parte de la llamada nueva izquierda “refundadora”, esto es, aquella conformada por los países donde los partidos progresistas en el poder hicieron una modificación profunda de las reglas constitucionales, específicamente Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Sin embargo, sería impreciso clasificarlos como *most common cases*, porque por un lado, los impactos de los gobiernos autoritarios en la estructura e ideología de los partidos políticos de la izquierda y el movimiento sindical son muy diversos entre los dos casos estudiados. Podemos decir que en Brasil, la experiencia dictatorial marcó una transformación cualitativa de estos actores sociales, cuya naturaleza y formas organizativas cambiaron radicalmente en el periodo inmediatamente anterior a y después de la redemocratización, mientras en Uruguay la transición democrática no produjo grandes discontinuidades con respecto al sistema partidario y la estructura sindical. Otras diferencias significativas entre los casos estudiados incluyen las configuraciones de las distintas economías y mercados de trabajo, con Brasil siendo el único país estudiado que pasó por un proceso más exitoso de industrialización, con la economía uruguaya basada históricamente y actualmente en el sector extractivo y la agroindustria. También hay diferencias en el grado de implementación de las políticas económicas neoliberales, con estas reformas siendo aplicadas con más profundidad en Brasil de que en el Uruguay. Por último, la estructura de las sociedades de estos dos países también presenta divergencias, con Uruguay siendo un país bastante homogéneo, sin grandes divisiones raciales o regionales, y Brasil exhibiendo una gran complejidad cultural y social, debido a la diversidad del origen étnica de su población y su tamaño verdaderamente continental. No obstante, el razonamiento detrás de la elección de estos dos casos, a pesar de su diversidad, está fundado en el interés en indagar si hay algún grado de similitud en los resultados que nos podría sugerir la existencia de un efecto transnacional, en aportar a la literatura creciente sobre la creación y funcionamiento de las llamadas “social democracias periféricas” (ver por ejemplo Lanzaro, 2008), y en contribuir indirectamente a la construcción de estrategias políticas eficaces para dos movimientos sindicales considerados como puntos de referencia importantes para otros países de la región latinoamericana.

CAPITULO 2: EL CONTEXTO ECONOMICO DETRÁS DE LAS TRANSFORMACIONES POLITICAS EN AMERICA DEL SUR A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Como postulamos en el primer capítulo, la llegada al poder de los gobiernos de la “nueva izquierda” en América del Sur en la primera década del siglo XXI no era apenas otro recambio político mas que formaba parte de un proceso cíclico y continuo de permutas en las preferencias del electorado, sino una expresión política mas profunda en rechazo de una contradicción que surgió después del colapso de los regímenes autoritarios – la profundización de las desigualdades sociales y económicas en un contexto de consolidación de los derechos políticos e institucionalización de los sistemas electorales. De acuerdo con Levitsky y Roberts (2011), en los años 90, los gobiernos suramericanos consiguieron estabilizar sus monedas y estimular un leve crecimiento en la actividad económica, pero las propias políticas fiscales y monetarias que causaron este movimiento positivo también llevaron a la profundización de las brechas de ingresos y oportunidades entre ricos y pobres, en una región que ya era caracterizada por ser la más desigual del mundo. Esta tendencia comprobó que las políticas de apertura económica, privatización, restricciones al gasto fiscal y mantenimiento de altas tasas de interés implementadas en la esfera económica no eran capaces de solucionar las necesidades sociales de grandes capas de la población, algo que quedó mas evidente aun después del estallido de la 1998-2002 crisis económica que produjo niveles record de desempleo y pobreza en países como Argentina y Uruguay.

En este contexto, los partidos de izquierda, que con la redemocratización podían competir electoralmente sin restricciones y que históricamente promovían políticas redistributivas con el fin de crear sociedades mas igualitarias, se convirtieron en opciones electorales atractivas para nuevos grupos de ciudadanos. En esta manera, la izquierda latinoamericana consiguió llegar al poder a través de la vía electoral por la primera vez desde la victoria de Salvador Allende en Chile a comienzos de la década de los 70, así abriendo la posibilidad que esos nuevos gobiernos transformaban las políticas laborales en sus respectivos países, para que fueran más favorables a los trabajadores y sus organizaciones sindicales. En este capítulo, examinaremos las políticas

económicas que llevaron y después sostuvieron a los gobiernos de izquierda en el poder, argumentando que el ambiente económico favorable durante el periodo 2003-7 (marcado por la subida significativa de los precios mundiales de los *commodities* exportados por los países suramericanos, y su acceso fácil a los estoques de riqueza externa) ayudó a abrir espacio para que ellos pudieran implementar políticas sociolaborales más heterodoxas, para revertir a las profundas desigualdades que proliferaron bajo los regímenes neoliberales. Sin embargo, postulamos que el alcance de estas nuevas políticas era condicionado tanto por las dificultades internas de mudar algunos de los arreglos institucionales creados en décadas anteriores (“*institutional stickiness*”), como por la persistencia de la hegemonía ideológica a favor del “nuevo consenso macroeconómico”, que solo empezó a ser cuestionado sistemáticamente después del brote de la crisis financiera en los países centrales en 2008.

Para entender este movimiento, primero es necesario analizar el estado de las economías suramericanas durante los años 80 y 90. Con pocas excepciones, los años 80 y el comienzo de la década siguiente fueron marcados por la hiperinflación, la deuda pública creciente, y el saldo negativo de los términos de intercambio. Para tener acceso a las reservas internacionales necesarias para estabilizar sus monedas y sanar sus cuentas en un contexto de restricciones a la riqueza externa debido a la crisis que dejó muchos de los países centrales en situaciones de “stagflación” en el principio de la década de los 80, muchos gobiernos latinoamericanos tenían que recorrer a organismos multilaterales, específicamente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). Las condicionalidades que vinieron desde afuera con estos recursos, juntos con la coerción ejercitada por parte de los elites nacionales para encontrar una salida efectiva a la peor crisis económica para la mayoría de los países latinoamericanos desde la Gran Depresión de los años 30, llevaron gobernantes tanto de corte conservador como populista a abandonar las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a favor de una reconfiguración drástica del papel del Estado en la economía (de regulador macizo y empleador de última instancia, a guardián de las libertades básicas que facilitan el funcionamiento de la iniciativa privada) y una abertura abrupta a los mercados internacionales. Este giro hacia políticas caracterizadas como “neoliberales” que mudaban radicalmente la relación entre el Estado y el mercado, típicamente sucedía en dos etapas – la

inicial consistía en medidas estabilizadoras para contener las presiones inflacionarias y fiscales inmediatas, y la segunda se enfocaba en preservar la estabilidad y promover el crecimiento a través de una mejor inserción en una economía global abierta, vía cambios estructurales en las políticas laborales, comerciales y tributarias, como documentamos en Tabla 3.

Tabla 3: Dos etapas de reformas económicas neoliberales

	<i>Etapa 1</i>	<i>Etapa 2</i>
Prioridades	Reducir la inflación Reducir la deuda pública Retomar el crecimiento económico	Mantener la estabilidad macroeconómica Aumentar los niveles de crecimiento económico Mejorar la competitividad en los mercados internacionales y estimular más inversión extranjera
Estrategias	Reducir el tamaño y alcance del Estado en la economía Redefinir las reglas macroeconómicas Eliminar medidas proteccionistas	Reformar las instituciones para reflejar el nuevo papel del Estado en la economía Mejorar la competitividad del sector privado Cambiar las formas de prestación y financiación de servicios sociales (salud, educación, y seguridad social, entre otros) Reconfigurar su inserción en la economía mundial
Políticas Implementadas	Recortes presupuestales severas Liberalización de precios Eliminación de aranceles y otras barreras al comercio internacional e inversión extranjera Desregulación del sector financiero Privatizaciones de empresas estatales fallidas Cambios regulatorios para el sector privado	Reformas laborales Reformas a la administración pública, y en particular a los ministerios encargados de prestar servicios sociales Reformas tributarias y un aumento en la capacidad del Estado de recaudar impuestos Nuevas políticas regulatorias para aumentar las exportaciones Privatizaciones de empresas estatales en situaciones más complejas Descentralización del Estado

Fuente: Grugel y Riggiozzi (2009)

La primera generación de reformas fue implantada casi universalmente en la región, debido no solo a las condicionalidades impuestos por las organizaciones multilaterales que ofrecieron liquidez externa, pero también al consenso entre las propias elites latinoamericanas

que otro modelo económico era necesario para combatir los males de hiperinflación y sobreendeudamiento, y recuperar sus márgenes de ganancias. En el corto plazo, estas medidas sí fueron exitosas en generar un nivel mínima de estabilidad monetaria. Por ejemplo, según datos de la CEPAL (Stallings y Peres, 2000), la tasa de inflación promedia por un grupo de nueve países latinoamericanos cayó de 149% por año en 1992 a 12,7% en 1996, y se registró también una reducción en la déficit fiscal como porcentaje de PIB de 4.4% para el periodo 1983-1990 a 0,9% en 1995. Además, había un aumento en el valor de las exportaciones de los países latinoamericanos, equivaliendo a 9,8% por el periodo 1990-8, en comparación con solo 5,1% durante 1985-1990, pero esto no traducía directamente en un crecimiento económico mas expresivo, con el promedio de crecimiento del PIB para nueve países de América Latina registrado en 4,2% para 1992 bajando a 2,8% en 1996.

No obstante estos logros, la introducción de la segunda generación de reformas de mayor complejidad fue obstaculizada por lo menos parcialmente en varios países, debido al rechazo de grupos representando ciertos sectores de capital y de trabajo que fueron perjudicados como resultado de la apertura económica, resistencia entre las burocracias estatales, dificultades en construir coaliciones estables a favor de reformas mas abarcadoras en sistemas partidarias altamente fragmentadas, y la poca capacidad institucional del Estado, debilitada aun mas por causa de las políticas privatizadoras implantadas en la primera fase (Grugel y Riggirozzi, 2009). Por eso, había divergencias significativas entre los países latinoamericanas con respecto a cuándo y a que profundidad estas políticas fueran aplicadas. Chile bajo Pinochet fue o país pionero en materia de neoliberalismo, con la implementación de una “terapia de shock” consistiendo de una liberalización inmediata y absoluta de los mercados de bienes, capitales y trabajo implementada por un grupo de economistas tecnócratas ligados directamente al dictador y aislados de la opinión publica, en los meses y años después del deposición violenta del gobierno democrático de Salvador Allende en 1973. Una segunda ola de implantación de reformas neoliberales ocurrió en la mitad de la década de los 1980s, esta vez en México y Bolivia, respondiendo a severas crisis fiscales causadas por el aumento de las tasas de interés de sus países acreedores, mas notablemente los Estados Unidos, y por el desplome de los precios internacionales de *commodities* que forman parte significativa de su canasta de exportaciones, como el petróleo y el

estaño. Aun así es importante destacar que en aquello momento, estas reformas eran aplicadas mucho mas estrictamente en Bolivia de que en México, donde la presión persistente de grupos corporativistas ligadas al Estado solo permitió la liberalización total del comercio después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en ingles) en 1994. Durante la tercera ola de implementación de reformas neoliberales, a comienzos de la década de los 1990, el restante de países latinoamericanos (con la excepción de Cuba) adoptaron estas políticas, pero también con variaciones importantes con respecto a su amplitud. Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem implantó las reformas con el máximo rigor, no solo cortando los gastos del Estado y liberalizando mercados de bienes y capitales, sino también modificando radicalmente los sistemas tributarios, pensionales y de asistencia social. En cambio, en Uruguay, movilizaciones populares y referéndums frenaron los esfuerzos del gobierno de Luis Alberto Lacalle de privatizar empresas estatales en sectores como telecomunicaciones y energía eléctrica en 1992. Asimismo, en Brasil la resistencia activa de elementos del movimiento sindical juntos con la oposición de algunos políticos tradicionales que temían perder su capacidad de captar recursos a nivel local debido a la reducción de la acción del Estado, limitaron las tentativas de implantar reformas mas profundas al sistema financiero, de protección social y de la regulación de los sindicatos durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso a finales de los años 1990 y a comienzos del siglo XXI.

A pesar de estas diferencias entre países, los impactos del neoliberalismo en los indicadores reales de las economías latinoamericanas eran parecidos, sobre todo con respecto a los mercados de trabajo. Asimismo, la “financierización” del capital contemporáneo que comenzó en los años 80 con la implementación de una serie de políticas como la desvinculación de las tasas de cambio a metas nacionales, la eliminación de controles de capitales, y la creación de nuevos productos financieros que ampliaban las oportunidades para la especulación internacional, concentraba los esfuerzos de búsqueda de rentabilidad de las empresas en la esfera financiera en vez de la esfera productiva, impactando aún más en los indicadores reales relacionados con el empleo y los salarios. Un efecto registrado en una manera generalizada e inmediata fue el aumento en las tasas de desempleo, debido a la apertura comercial que causó la contracción y en ciertos casos, colapso total de industrias nacionales enteras abruptamente obligadas a disputar sus

mercados locales con competidores internacionales con mejor tecnología y con estructuras de costos mas reducidas. Según Cano (1999: 58), en el periodo 1989-1997, la industria manufacturera latinoamericana registró un crecimiento medio de apenas 2,3% (significadamente por debajo del crecimiento medio del PIB total) y con su participación en el PIB total reducida de 28,8% a 24,7%. Los efectos negativos sobre el empleo en el sector formal de la economía causados por la estagnación en el sector manufacturero fueron agravados con las privatizaciones de empresas estatales y la eliminación de empleos en la administración pública debido a la reestructuración del aparato del Estado. Como podemos ver en Tabla 4 abajo, entre las cinco economías mas grandes de América Latina, solo Chile y México lograron mantener tasas de desempleo por debajo de 7% después de la implementación de reformas neoliberales, debido al crecimiento en base de exportaciones de bajo valor agregado registrado por ambos países durante la segunda mitad de los 1990, y en el caso de México, debido al desempleo oculto absorbido por el sector agrícola en el Sur del país, además de su exportación masiva de mano de obra a los Estados Unidos, que recibió 5,9 inmigrantes mexicanos entre 1986-2000 (Massey, Pren y Durand, 2009).

Tabla 4: Tasa de Desempleo (como % de la Población Económicamente Activa)

País	1981	1990	1997
<i>Argentina</i>	4,5%	7,3%	14,9%
<i>Brasil</i>	4,3%	3,7%	7,7%
<i>Chile</i>	11,3%	5,7%	6,1%
<i>Colombia</i>	8,1%	10,2%	12,1%
<i>México</i>	Sin datos	3%	4,1%

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial

Estos cambios económicos no solo afectaron la cantidad de empleos ofrecidos en el mercado de trabajo, sino también su calidad. En muchos casos, los trabajos perdidos en los sectores de la industria manufacturera y la administración pública, caracterizados por su estabilidad, relativamente altos niveles de remuneración salarial, e inclusión en los sistemas nacionales de protección social, fueron reemplazados con empleos precarios sin contratos formales, sin seguridad social, y con salarios mas bajos, con un movimiento particularmente

significativo en Colombia, México y Perú, como podemos ver en Tabla 5. Y como se muestra en Tabla 6, el crecimiento económico mediocre y ausencia de políticas públicas dinámicas para promover la competitividad en la industria privada durante la década de los 90 dictaba que la mayoría de los nuevos empleos creados en los países en la región eran del sector informal, así rompiendo con el postulado neoliberal que la sobrerregulación de los mercados de trabajo es la causa principal por la falta de generación de empleos formales de calidad.

Tabla 5: Empleo Informal en América Latina (clasificado como trabajadores autónomos y trabajadores familiares no-remunerados), como porcentaje del empleo total*

País	1990	2000
<i>Argentina</i>	26%	23%
<i>Brasil</i>	29%	27%
<i>Chile</i>	Sin datos	28%
<i>Colombia</i>	28%**	43%
<i>México</i>	26%	32%
<i>Perú</i>	36%	44%

*Este cuadro no incluye a los trabajadores asalariados cuyos empleadores no pagan a los aportes al sistema de seguridad social

**Datos para 1992

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial

Tabla 6: Crecimiento del Empleo según Tipo de Trabajo, 1991-1997 (en porcentajes)

País	Asalariados	Autónomos	Trabajadoras Domesticas	Familiares No- remunerados	Total
<i>Argentina</i>	1,8%	-1%	2,3%	Sin Datos	1,1%
<i>Brasil*</i>	1,1%	1,5%	3,8%	-1,9%	1,2%
<i>Chile**</i>	3,3%	2,4%	-0,6	-4,2%	2,5%
<i>Colombia</i>	1,1%	4%	0,1%	-7,5%	1,4%
<i>México</i>	4%	4,1%	8,4%	3%	3,4%
<i>Perú</i>	1,7%	5,3%	1,7%	Sin Datos	3,8%

*Datos para el periodo 1992-1997

**Datos para el periodo 1990-1997

Fuente: CEPAL

La presión ejercida por el creciente número de trabajadores desempleados, subempleados y con empleos precarios, combinada con el bajo dinamismo económico y la pérdida de poder de negociación de los sindicatos, contribuyeron a causar una estagnación parcial de los salarios medios reales durante los años 90 (con la excepción nuevamente de Chile, debido a su crecimiento económico significativo durante el periodo, que permitió una recuperación en el nivel de las remuneraciones, después de una pérdida real significativa durante la década de los 80), como se muestra en Tabla 7.

Tabla 7: Promedio de Salarios Reales en el Sector Formal (salario promedio para 1990 = 100)

País	1991	1998
<i>Argentina</i>	101,4	99,1
<i>Brasil</i>	85,2	106,1
<i>Chile</i>	104,9	135,3
<i>Colombia</i>	97,4	108,4
<i>México</i>	106,5	103,9
<i>Perú</i>	115,2	108,2

Fuente: CEPAL

La implantación de neoliberalismo afectó negativamente a los trabajadores como individuos y también como clase organizada. Como mostramos anteriormente, las políticas de privatización, apertura comercial y reforma del Estado contribuyeron a disminuir drásticamente la cantidad de empleos en los sectores de la industria manufacturera y la administración pública, que tradicionalmente eran bastiones del movimiento sindical en los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, un número desproporcionado de empleos nuevos creados durante e inmediatamente después de la implementación de políticas neoliberales eran en sectores como el comercio informal y el trabajo doméstico donde siempre había poca presencia histórica del movimiento sindical, tanto debido a restricciones legales como a las dificultades implícitas en establecer procesos de negociación colectiva para trabajadores sin un empleador tradicional. Y para los nuevos integrantes al mercado de trabajo latinoamericano en ese momento, soluciones colectivas para mejorar la calidad y cantidad de empleo ofrecido via la participación en el movimiento sindical, no fueron vistas como muy atractivas, dado que la lógica individualista del

neoliberalismo permeaba el pensamiento de muchos trabajadores jóvenes. Para ellos, su falta de obtener empleo decente se originaba en su propia falta de cualificación profesional, y no en la apertura económica descontrolada y el desmantelamiento sistemático de las garantías laborales, así que ellos se culpaban por su propia situación y no intentaban participar en el movimiento sindical para remediarla.

Además de estos factores, para muchos trabajadores que consiguieron quedar dentro del sector formal de la economía, sus vínculos laborales se precarizaron, debido a políticas implantadas en países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú para introducir nuevas formas de trabajo temporario y nuevos regímenes de indemnizaciones para facilitar el despido sin justa causa (Vega Ruiz, 2003), en esta manera desestimulando también su afiliación a una organización sindical, que ya no les podría ofrecer el beneficio de estabilidad en el empleo. Asimismo, para los trabajadores organizados del sector público y sector manufacturero que lograron mantener sus empleos, sus sindicatos tenían mucho menos poder de negociación, dado que las políticas de ajuste estructural de la administración pública impuestas por instituciones financieras multilaterales y la presión de la competencia externa para reemplazar productos manufacturados a nivel doméstica por importaciones, llevaron a una restricción de las demandas de los sindicatos en materia salarial y la imposición de pautas reivindicativas básicamente defensivas (a favor de la preservación del empleo, inclusive si hubiera una reducción en los salarios y beneficios del trabajador) en las negociaciones colectivas durante los años 90. Como resultado de este proceso, identificamos la estagnación en las remuneraciones (mostrada arriba en Tabla 7) y la disminución de las tasas de sindicalización en América Latina (con un descenso particularmente significativo en Chile y Perú, entre los países analizados), como podemos ver en Tabla 8.

Tabla 8: Tasa de Sindicalización, como % de la Población Económicamente Activa

País	1993	1999
<i>Brasil</i>	15,6%	14,7%
<i>Chile</i>	13,4%	10,7%
<i>Colombia</i>	7,4%	7,0%*
<i>México</i>	6,7%	5,8%**
<i>Perú</i>	10,9%	3,5%

*Datos para 1997

**Datos para 1998

Fuente: ILO Laborsta, Banco Mundial Indicadores de Desarrollo Mundial, Paquioma (2008)

La crisis económica de 1998-2002 que comenzó en los mercados emergentes de Asia y Rusia y que luego se extendía a América Latina a partir de Brasil, agudizó aun más los pésimos indicadores económicos y laborales de los países de la región. El crecimiento económico débil pero positivo durante la primera mitad de los años 90 se convirtió en crecimiento negativo, cayendo en promedio -1,4% entre los años 1998-2003 para los países latinoamericanos y caribeños (Escaith, 2004). Debido a la crisis, inversionistas extranjeros dejaron de aplicar su dinero en los países en vía de desarrollo, provocando una “fuga a la calidad,” que limitaba el acceso de los gobiernos latinoamericanos a la riqueza externa para pagar sus ascendientes deudas. Muchos países tenían que recurrir nuevamente a los organismos multilaterales como el FMI y Banco Mundial para financiamiento, quienes como recompensa, pidieron la implementación de reformas laborales y financieras mas complejas, que terminaron excluyendo todavía mas trabajadores del mercado formal de trabajo (vía el aumento en las tasas de desempleo y subempleo), y llevando mas familias a situaciones de pobreza, tendencias que mostramos en Tabla 9.

Tabla 9: Crecimiento del PIB, desempleo (como % de la población económicamente activa), y pobreza (% de la población total viviendo con menos de US\$ 2/día) en 2001

País	Crecimiento PIB	Tasa de Desempleo	Tasa de Pobreza
Argentina	-4,4%	18,3%	14,9%
Brasil	1,3%	9,3%	21,7%
Chile	3,3%	9,1%	5,6%*
Colombia	1,7%	14,6%	31,4%
México	-0,2%	2,5%	13,5%*
Perú	0,2%	8,8%	27,6%

*Datos para 2002

Fuente: Banco Mundial Indicadores de Desarrollo Mundial

Es importante destacar que esta crisis afectó los distintos países latinoamericanos en maneras diferenciadas, con los países del Cono Sur (menos Chile) y Venezuela llevados a situaciones macroeconómicas y sociales más graves, incluyendo una bancarrota financiera y crisis política que llevó a la destitución de dos Presidentes en menos de un mes en Argentina a finales de 2000, salidas masivas de jóvenes de Uruguay a Europa en búsqueda de empleo después del desplome del sistema bancario en 2002, y el colapso total de los dos partidos políticos tradicionales en Venezuela en 1998 debido a su complicidad en el aumento exacerbado de los precios de la canasta básica familiar. En cambio, las economías de algunos países andinos como Colombia y Perú se sostuvieron en una manera precaria durante esa época, ayudadas por las remesas de los trabajadores viviendo en el exterior y la producción y tráfico de drogas ilegales (cuyos efectos reales no aparecen completamente en los indicadores oficiales, por ser parte de una “economía negra”). Asimismo, México, República Dominicana y los países centroamericanos fueron blindados de los peores efectos de esta crisis debido a sus conexiones más fuertes con la economía estadounidense, que continuó valorizándose hasta la burbuja financiera “dot-com” se estalló a finales del año 2000. Según Levitsky y Roberts (2011), esto explica en parte por que se veía un recambio político hacia la izquierda más temprano en los países más impactados negativamente por la crisis, tomando como ejemplos la elección de Hugo Chavez en Venezuela en 1998, la elección de Luiz Inacio “Lula” da Silva del Partido dos Trabalhadores en Brasil en 2002, y la llegada al poder de Nestor Kirchner en Argentina en 2003.

Después de las primeras apariciones de los gobiernos de la “nueva izquierda” a comienzos del siglo XXI, el panorama económica regional y mundial comienza a cambiar, de *bust* a *boom*, debido a elementos externos como la fuerte valorización de los precios internacionales de los *commodities* que forman parte importante de la oferta exportadora de los países latinoamericanos, y la retomada del consumo americano (alimentada por el acceso fácil a crédito para las familias, y el aumento en los gastos militares del gobierno, envuelto en dos guerras simultaneas en Iraq y Afganistán). Además, nuevas políticas publicas implementadas internamente por los gobiernos izquierdistas también ayudaron a dinamizar las economías latinoamericanas vía la ampliación de los mercados internos, a través de programas de transferencia de ingresos a familias pobres, el mejoramiento al acceso al crédito de consumo, aumentos reales significativos en los salarios mínimos, y, en algunos casos como Uruguay, la valorización generalizada de los salarios debido a la expansión de la negociación colectiva. Este escenario económico positivo ofreció un espacio importante para que estos gobiernos pudieran implantar políticas sociales y laborales de alcance profundo para corregir las desigualdades heredadas de gobiernos anteriores y en el caso de países como Venezuela y Ecuador, desafiar el poder del capital extranjero para intentar promover un desarrollo económico mas autónomo. Sin embargo, como desarrollaremos en mas detalle en cada uno de los estudios de caso presentados, los cambios que los gobiernos progresistas intentaron implementar en política económica y social fueron delimitados por el miedo, conjurado por la derecha y segmentos de la clase empresarial, que el abandono de políticas macroeconómicas neoclásicas “prudentes” (caracterizadas por el cambio flotante, sistemas de metas de inflación y superávits primarios) significaría el retorno a los *bad old days* de hiperinflación y deudas soberanas inmanejables.

Como podemos ver abajo, la primera década del siglo XX y en particular los años 2003-7 eran prósperos no solo para los países latinoamericanos sino para el mundo en general. El consumo de las familias en los países centrales (y particularmente los EEUU), avivado por los precios bajos de bienes manufactureros procedentes de China, los préstamos hipotecarios fáciles de conseguir, y el “efecto riqueza” causado por la valorización de sus activos financieros, aumentó significativamente. Esto, combinado con el gasto fiscal desbordado de los EEUU para mantener sus intervenciones militares en el Medio Oriente y el aumento en el poder de consumo

de la población china (principalmente con respeto a alimentos), llegó a ampliar expresivamente la demanda mundial por *commodities* producidos por los países latinoamericanos, como petróleo, cobre, carbón, trigo y soya. Segundo el Banco Mundial (2009), el precio internacional real en dólares de los *commodities* agrícolas subieron 64% entre los años 2000-7, con los precios de *commodities* de metales y minerales subiendo un inaudito 158% durante el mismo periodo. Para aprovechar de este escenario favorable, nuevas inversiones privadas mundiales en el sector minero subieron de US\$ 2 mil millones en 2002 a casi US\$ 9 mil millones en 2007, impactando positivamente a los flujos de inversión extranjera directa en países latinoamericanos ricos en estos recursos naturales, como México, Brasil, Colombia y Perú. En el caso del precio de los *commodities* agrícolas, su valorización era un resultado del aumento en la demanda de los chinos mencionados anteriormente, además del costo creciente de fertilizantes hechos de petróleo y, en menor parte, de la demanda progresiva para estos insumos como materia prima para biocombustibles. Esto traía beneficios específicos para países latinoamericanos como Argentina, Brasil, y Colombia, por ser productores mundialmente importantes de biodiesel y etanol y por ser situado en unos de las pocas regiones de mundo donde la posibilidad de expansión de la frontera agrícola permitiría un aumento paulatino de esta producción en el futuro (Silverman, 2012).

Tabla 10: Crecimiento PIB en América Latina y el Mundo, 2003-2007

País/región	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Mundo</i>	2,7%	4,0%	3,5%	4,0%	3,9%
<i>Estados Unidos</i>	2,6%	3,5%	3,1%	2,7%	1,9%
<i>Unión Europea</i>	1,5%	2,5%	2,1%	3,3%	3,2%
<i>China</i>	10,0%	10,1%	11,3%	12,7%	14,2%
<i>América Latina</i>	2,1%	6,1%	5,0%	5,8%	6,0%

Fuente: Banco Mundial Indicadores de Desarrollo Mundial

Aunque el escenario económico externo fue igual de favorable para todos los países latinoamericanos durante la primera década del siglo XXI, facilitando la implantación de políticas macroeconómicas mas heterodoxas por parte de los gobiernos progresistas que llegaron al poder, no todos optaron para un cambio radical en el manejo de sus economías. Según Flores-Macias

(2012), los diferentes caminos económicos escogidos por estos gobiernos pueden ser explicados por divergencias ideológicas e programáticas, con países como el Venezuela de Hugo Chavez intentando refundar la dinámica económica bajo una nueva ideología estatista y socialista, mientras otros países como el Chile de Ricardo Lagos optando por mantener ideologías social democráticas heredadas de gobernantes pasados. Otro factor que influye en esta opción es el nivel de institucionalización de los partidos políticos en el poder, que determina su capacidad de condicionar (o no) la agenda política y económica del Poder Ejecutivo. También agregamos que otros factores importantes que marcan estas decisiones incluyen si el partido político de izquierda tiene una mayoría absoluta en el Congreso para implementar políticas mas audaces o si precisa formar coaliciones con partidos de otro tinte ideológico, y la naturaleza de los enlaces entre el partido de izquierda en el poder y los movimientos sindicales y sociales, que determina su capacidad de condicionar la agenda económica propuesta por el partido. Presentamos en Tabla 11 un resumen de las políticas macroeconómicas implantadas por los gobiernos de izquierda en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Las políticas de Brasil y Uruguay serán analizados en mayor detalle en los capítulos siguientes. Luego en la Tabla 12, mostramos el impacto de estas políticas en los indicadores reales de la economía, específicamente la tasa de desempleo y tasa de pobreza.

Tabla 11: Cuadro de políticas económicas comparadas de algunos de los gobiernos latinoamericanos pos-neoliberales

País	Presidente	Principales Políticas Macroeconómicas
Argentina	Nestor Kirchner, 2003-2007	Renegociación de la deuda externa. Mantenimiento de un superávit comercial, vía la devaluación de la moneda. Aumento en los impuestos de exportación para los <i>commodities</i> alimenticios. Controles de precios para gas natural, servicios públicos, y bienes en la canasta básica familiar.
Brasil	Lula da Silva, 2003-2010	Mantenimiento de superávits fiscales y altas tasas de interés para combatir la inflación. Sobrevaluación de la moneda, atrayendo inversión extranjera de portafolio. Pago completo de la deuda externa.
Chile	Ricardo Lagos, 2000-2005	Reducción de superávits fiscales para financiar obras publicas de infraestructura. Reducción de controles de capitales y la negociación de tratados de libre comercio. Mantenimiento de un superávit comercial y una moneda desvalorizada.
Ecuador	Rafael Correa, 2007- 2013	Renegociación de contratos de concesión con empresas extranjeras en el sector petrolero. Imposición de un nuevo impuesto sobre la expatriación de ganancias. Controles de precios para bienes de consumo esenciales. Default de deudas externas consideradas “ilegítimas”. Mantenimiento del dólar estadounidense como moneda nacional.
Uruguay	Tabare Vasquez, 2005-2010	Aumento de las tasas de depósitos compulsorios (encajes bancarios). Reforma tributaria que introdujo nuevos impuestos a la renda de personas jurídicas y físicas, y al mismo tiempo disminuyó las tasas de los impuestos mas regresivos. Mantenimiento de sistema de metas de inflación.
Venezuela	Hugo Chavez, 1999-2013	Reforma tributaria para aumentar los niveles de impuestos pagados por las empresas y los royalties pagados por la extracción de petróleo por parte de empresas extranjeras. Fomento de cooperativas y empresas estatales. Control del cambio para mantener una moneda sobrevalorada y de precios para bienes de consumo esenciales y servicios públicos. Subordinación del Banco Central al Poder Ejecutivo.

Fuentes: Flores-Macias (2012), Mordecki (2012), y Tussie (2009).

Tabla 12: Tasa de desempleo y tasa de pobreza (% de la población viviendo con ingresos de menos de US\$ 2/día) en algunos países suramericanos con gobiernos progresistas, 2005 y 2010

País	Tasa de desempleo, 2005	Tasa de desempleo, 2010	Tasa de pobreza, 2005	Tasa de pobreza, 2010
Argentina	10,6%	8,6%**	3,8%	0,9%
Brasil	9,3%	6,7%	7,5%	5,4%**
Chile	8,0%	8,1%	1,1%*	1,2%
Ecuador	7,7%	5,0%	7,7%	4,1%
Uruguay	12,2%	6,8%	1,3%	0,3%
Venezuela	11,4%	12,1%	11,6%	Sin datos

*Datos para 2006

**Datos para 2009

Fuente: Banco Mundial Indicadores de Desarrollo Mundial

Como podemos ver en el cuadro encima, todos los países latinoamericanos con gobiernos progresistas registraron reducciones significativas en las tasas de desempleo y pobreza en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, con la excepción de Chile, cuyos indicadores sociales se estabilizaron, y de Venezuela, por tener su estructura económica excesivamente enfocada en el sector petrolífero, que por ser una industria de alta tecnología, es incapaz de generar números expresivos de nuevos empleos. Esto parece mostrar que, el manejo de las políticas macroeconómicas no era el principal factor en determinar la profundidad de las mejorías en los indicadores sociales de los países con gobiernos de corte izquierdista, dado que ellas fueron registradas tanto en países que mantuvieron políticas mas cautelosas como Brasil como en países que adoptaron políticas mas heterodoxas como Argentina y Ecuador, sino que era el producto de las opciones escogidas por cada gobernante con respecto a las políticas públicas sociales y laborales. Postulamos que el crecimiento económico expresivo, alimentado por los precios mundiales altos de los *commodities* y la expansión de los mercados internos, durante este periodo abrió un nuevo espacio político y fiscal que permitió a los gobiernos adoptar políticas sociales y laborales mas abarcadoras, independientemente del tipo de políticas macroeconómicas implementadas. Asimismo, los países con los éxitos mas dramáticos en términos del combate a la pobreza y el desempleo, como Uruguay y Argentina, eran precisamente los que fueron mas allá de políticas sociales asistencialistas e implantaron políticas para re-regular los mercados de trabajo y recalibrar las relaciones entre capital y trabajo, y que además tenían la capacidad institucional para implementar dichas políticas en una manera relativamente eficaz y

transparente. En los próximos capítulos, investigaremos con mas profundidad el enlace entre las políticas de relaciones laborales promovidas por los países con gobiernos de la “nueva izquierda latinoamericana” y sus reflejos en las condiciones de vida de los miembros de estas sociedades, particularmente en los casos de Brasil y Uruguay, para entender mejor los elementos que llevaron estos gobiernos de optar por determinadas políticas marcadas en algunos casos por cambios y en otros por continuidades.

CAPITULO 3: SINDICATOS Y GOBIERNOS PROGRESISTAS EN EL URUGUAY: DEL NEOLIBERALISMO A NEO-CORPORATIVISMO

Desde hace mucho tiempo se ha considerado al pequeño país sudamericano de Uruguay un bastión de las políticas laborales progresistas en la región, en gran parte debido a la temprana incorporación política de la clase obrera, en un proceso liderado desde arriba por el presidente reformista José Batlle y Ordóñez durante las primeras décadas del siglo XX. Durante los ocho años que ejerció la presidencia, Batlle y Ordóñez, estableció en ley los derechos laborales fundamentales – tales como la jornada laboral de ocho horas, las libertades sindicales, el seguro de desempleo, la licencia maternidad y el seguro contra accidentes de trabajo – así como la expansión del sufragio y la creación del sistema de educación pública. Por otro lado, el movimiento sindical uruguayo nunca se convirtió en parte fundamental de la base electoral del aparato político de Batlle y Ordóñez, el Partido Colorado, y los gobiernos siguientes jamás intentaron limitar las acciones sindicales, ni mediante la imposición de estructuras corporativistas ni a través de la introducción de un código judicial detallado para reglamentar el trabajo. Estos factores, combinados con un sistema democrático estable y una relativa prosperidad económica que duró hasta el último cuarto del siglo pasado, permitió al movimiento sindical en Uruguay desarrollarse en condiciones socioeconómicas favorables, al tiempo que preservaba su autonomía con relación al Estado y a los partidos políticos tradicionales. Luego de una intensificación del conflicto social y la instalación de un régimen autoritario en 1973, el movimiento sindical y su aliado recientemente creado, el partido de centro-izquierda Frente Amplio (FA), fueron ferozmente reprimidos y forzados a actuar en la clandestinidad. Sin embargo, el proceso de re-democratización del país a partir de 1985 no produjo la restauración total de la capacidad política y organizativa de los sindicatos, en este caso debido a la aplicación de políticas neoliberales que, además de liberalizar las políticas comerciales y de abrir los mercados de capital, truncó el rol del Estado en la promoción de las libertades sindicales y la negociación colectiva, en favor de un sistema de relaciones laborales bilateral “voluntario”, sin tomar en cuenta las inequidades de poder inherentes entre trabajadores y empleadores.

Este tipo de sistema de relaciones laborales predominó en Uruguay durante más de

una década, hasta el histórico y demoledor triunfo del FA en las elecciones presidenciales y parlamentarias de octubre de 2004, que continuó compartiendo lazos ideológicos y organizativos con el movimiento sindical. A comienzos de 2005, el gobierno del FA, liderado por el presidente Tabaré Vázquez, aprobó un amplio conjunto de modificaciones al marco uruguayo de relaciones laborales, mediante la convocatoria a las negociaciones colectivas multisectoriales obligatorias, conocidas como los Consejos de Salarios (CS), la concesión de mayores garantías a los líderes y activistas sindicales, a través de la Ley de Fueros Sindicales, y la expansión e institucionalización de los procesos de negociación colectiva para categorías de trabajadores anteriormente excluidas, tales como profesores de la red pública, trabajadores domésticos y peones rurales. Este capítulo intentará analizar estas transformaciones, investigando cómo ha afectado a los sindicatos y sus estrategias de defensa de los derechos de los trabajadores este nuevo rol activo del Estado en la promoción de las libertades sindicales y la negociación colectiva. Asimismo, intentará examinar cómo ha impactado en el mercado laboral y en la arena política en su conjunto la implantación de este enfoque neocorporativista de las relaciones laborales en este país latinoamericano. Para hacer este análisis, adoptaremos el marco conceptual de Collier y Collier (2002), quienes argumentan que la inserción política de los trabajadores ocurre en momentos históricos disyuntivos, denominados “coyunturas críticas”, que luego transfiguran las instituciones nacionales y condicionan los procesos sociopolíticos que se desarrollaran en el futuro. También utilizaremos las tres categorías de análisis postuladas por Hyman (2005), que juntas definen como se configura un sistema nacional de relaciones laborales – específicamente, los condicionamientos puestos por los mercados, las reglas impuestas por el Estado, y las normas sociales que influyen las interacciones entre capital y trabajo.

3.1 Una mirada histórica de la inserción política de la clase obrera uruguaya: de la prematura incorporación bajo Batlle y Ordóñez a la exclusión neoliberal bajo Lacalle.

Utilizando este marco de referencia, podemos caracterizar el proceso que integró a la clase obrera uruguaya a la arena política como uno de “incorporación política prematura”, ya que ocurrió cuando el capitalismo industrial apenas comenzaba a instalarse y antes de que el movimiento sindical pudiera establecer una verdadera presencia nacional. Los orígenes del

sindicalismo uruguayo datan de fines del siglo XIX, cuando una ola de inmigrantes de Italia y España trajo al país la tradición política anarco-sindicalista. Los sindicatos con una estructura organizativa fija comenzaron a parecer en 1895 y, como consecuencia de la histórica huelga de trabajadores municipales de Montevideo, en 1905 los militantes sindicales anarquistas formaron la primera confederación sindical nacional, la Federación Obrera Regional Uruguay (FORU). En estos primeros años, el movimiento obrero se caracterizó principalmente por su concentración en las zonas urbanas, su fragmentación organizativa, y su perspectiva política, llamada “sindicalismo de oposición” por Supervielle y Pucci (2008), que favoreció la acción directa en lugar de la negociación colectiva como la estrategia preferida para mitigar la explotación laboral. Debido a estos factores, el proceso de incorporación política inicial que comenzó en este periodo, no fue conducido por las relativamente débiles fuerzas anarco-sindicalistas que rechazaban el uso de los instrumentos del Estado para promover los derechos laborales, sino por un partido político tradicional – el Partido Colorado, bajo el liderazgo de Batlle y Ordóñez. Para liberar a Uruguay de las garras de la violencia partidaria endémica entre los Colorados y sus rivales en el Partido Nacional (también conocido como los Blancos), Batlle y Ordóñez concibió un conjunto de reformas sociales de largo alcance encaminadas a crear una nación democrática, secular y económicamente estable, libre de la intervención extranjera. Para hacerlo, él vio la necesidad de modernizar las condiciones laborales y expandir las instituciones democráticas, lo que condujo a la reglamentación del primer conjunto de leyes laborales del país, así como a la expansión del derecho de voto y la creación de la educación pública y los sistemas de seguridad social de amplia cobertura. En opinión de Cavarozzi (2001), estas reformas sociales, combinadas con la existencia de un sistema bipartidista fuerte, permitieron a Uruguay ganarse la distinción de ser el régimen democrático más estable de América Latina durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, debido a los niveles incipientes de organización sindical, su ideología anti-electoral y la gran cantidad de trabajadores agremiados sin derecho a voto (por sus estatus de inmigrantes), el movimiento sindical uruguayo nunca se integró institucionalmente a la base electoral del Partido Colorado, lo que le dio la oportunidad de transformarse luego en uno de los principales aliados sociales del Frente Amplio.

La próxima coyuntura crítica que redefinió el relacionamiento histórico entre el

sistema político uruguayo y el movimiento sindical corresponde a la fase de consolidación y radicalización sindical, polarización política y estancamiento económico que caracterizaron el periodo 1965-1973, que culminó trágicamente con el golpe de estado y la instalación de un régimen autoritario en 1973. En las décadas que precedieron a este momento, varios gobiernos inspirados en Batlle y Ordóñez introdujeron más leyes laborales y sociales reformistas, en un contexto de fuerte crecimiento económico impulsado por la demanda externa durante la Segunda Guerra Mundial por materias primas como lana y carne, y el desarrollo de la capacidad productiva interna en el país, debido a las restricciones a las importaciones de bienes industriales por causa de esta misma guerra. Entre 1941-1945 gobiernos dirigidos por el Partido Colorado aprobaron nuevas reglas que creyó el salario mínimo, prohibió el trabajo infantil, instauró vacaciones anuales para trabajadores de todos los oficios, e instaló procesos obligatorios de negociación colectiva sectorial a nivel nacional, conocidos como los Consejos de Salarios (CS). Esta última reforma transformó el sistema de relaciones laborales en el país, pasando de una “modalidad arbitral informal” a una “arbitral institucionalizada” (Supervielle y Pucci, 2008), en ambos casos con el Estado presidiendo sobre los conflictos entre capital y trabajo, pero en el segundo caso bajo un marco regulatorio mucho más detallado y abarcador. Al mismo tiempo, la cara del movimiento sindical uruguayo comenzó a transformarse. El proyecto de industrialización autónoma iniciado durante la Segunda Guerra Mundial agrupó por la primera vez números sustanciales de trabajadores bajo el mismo techo en grandes unidades productivas públicas y privadas, y la participación de los trabajadores en los Consejos de Salarios presupuso su representación a nivel sectorial. Estos dos factores estimularon la creación de nuevos sindicatos organizados por rama de actividad económica, con muchos de ellos sobreviviendo hasta hoy como la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) y el Congreso Obrero Textil (COT). Además, la influencia anarquista y predominancia de trabajadores inmigrantes mermó durante este periodo, con una nueva generación de dirigentes sindicales comunistas y socialistas reemplazando a la vieja guardia. No obstante, los intereses partidarios de estas dos facciones no consiguieron sobreponerse a la actuación gremial de los trabajadores y tampoco estorbaron a los procesos de unidad sindical que culminaron en la formación de la Convención Nacional de los Trabajadores (CNT) en 1965 que logró agrupar a casi la totalidad de las organizaciones sindicales existentes, a pesar de sus diferencias ideológicas.

Sin embargo, para combatir la crisis económica que comenzó a impactar al país en la década de los 1960s, debido al fracaso del modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones y el estancamiento del sector agrícola, los gobiernos liderados por Oscar Gestido y Jorge Pacheco comenzaron a derogar algunas de aquellas medidas pro-trabajadores, firmando un acuerdo con la FMI, que pidió austeridad en los gastos públicos, una liberalización del cambio y el comercio exterior, y un congelamiento de los precios y salarios. Los Consejos de Salarios se convirtieron en un espacio monopolizado por el gobierno como parte de su intento de bajar los salarios nominales para contener tendencias inflacionarias, llevando a los sindicatos a posiciones más defensivas y también impulsando a muchos activistas a priorizar la lucha política por encima de la actuación gremial. Algunos se juntaron al movimiento guerrillero Tupamaros, cuya formación fue inspirada tanto en la Revolución Cubana como en las luchas de sindicalización de trabajadores rurales en las provincias fronterizas de Uruguay, pero la mayor parte enfocaron sus energías en la creación de un nuevo partido en 1971 que agrupaba una gama amplia de tendencias políticas de la izquierda y centro izquierda, conocido como el Frente Amplio (FA). Según Chavez (2008), el FA fue concebido como un frente permanente que unificaría todas las distintas vertientes de la izquierda bajo una agenda programática común a favor de cambios sociales profundos, con las diferentes facciones dentro del FA espejando sus contrapartes dentro de la central obrera CNT. Durante las contiendas electorales presidenciales de 1971, el FA logró captar 18% del voto a nivel nacional y más de 30% del voto en Montevideo, desafiando el poder de los dos partidos tradicionales.

Después de que el candidato Colorado Juan María Bordaberry asumía la Presidencia en 1972, el ambiente político se polarizó aún más, con tensiones crecientes entre el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y las Fuerzas Armadas con respecto a las estrategias para contener a la guerrilla y para manejar la economía, sumergida en una crisis profunda con inflación desenfrenada. Un primer levantamiento militar en febrero de 1973 se llevó a la institucionalización de un papel más activo de las fuerzas armadas en la política vía la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), y simultáneamente los conflictos entre capital, trabajo y Estado se seguían agudizando. El 27 de junio de 1973, el mismo día en que una huelga general liderada por la CNT se apropió de las calles de Montevideo y otras ciudades principales,

el entonces Presidente Bordaberry decretó la disolución del Congreso, prohibió el funcionamiento de todos los partidos políticos y sindicatos (incluyendo la CNT) y recortó la libertad de prensa, instalando así una dictadura cívico militar de corte burocrático –autoritario que duró hasta 1985.

En este periodo, la máquina del Estado condujo una represión intensa contra militantes sindicales y políticos de izquierda, llevando a la desaparición de cientos de personas y exilio forzado, encarcelamiento, tortura, y despido de miles más (Olivera Alfaro, 2013). A pesar de esta violencia, los sindicatos y las organizaciones de izquierda no se desarticulaban totalmente. Trabajadores afiliaron clandestinamente a organizaciones sindicales dentro del país y realizaron protestas “relámpagos”, mientras dirigentes en el exilio buscaban apoyo solidario de organizaciones internacionales fraternales. Estos esfuerzos culminaron en la reagrupación de los sindicatos en una nueva central sindical, la Plenaria Intersindical de Trabajadores (PIT), que en 1983 conduce el primer acto masivo para conmemorar el 1º de Mayo desde la quiebra del régimen democrático (Porrini, 2011). La resurgencia del movimiento sindical, combinado con una situación económica frágil marcada por una crisis de balance de pagos, y la derrota política en plebiscito de la propuesta de los militares de crear una nueva Constitución, empujó el régimen militar a aceptar un pacto negociado con los partidos políticos tradicionales y el FA que abrió el camino a la redemocratización del país, vía la realización de elecciones presidenciales libres en Noviembre de 1984.

Al entrar al periodo de redemocratización a mediados de la década de 1980, hubo una gran expectativa entre la población, no sólo respecto a que se reconstruirían las dismanteladas instituciones democráticas (incluyendo los sindicatos), sino a que se recobraría el poder adquisitivo perdido y se crearían empleos dignos. Es importante destacar que, a diferencia de la experiencia de Chile, el gobierno militar no dismanteló las bases industriales del país y tampoco privatizó las empresas del Estado que también sustentaban las organizaciones de los trabajadores. A pesar de este fato, las esperanzas por una ampliación de los derechos económicos no se convirtieron en realidad, aun cuando el primer gobierno democrático de Julio María Sanguinetti hizo un esfuerzo por reinstalar los Consejos de Salarios después de asumir el poder en 1985. La

llegada a la presidencia del líder neo-conservador del Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle, en 1989, marcó el abandono de las políticas de estímulo del diálogo social y la revaluación de los salarios reales. Siguiendo la corriente ideológica que predominaba en América Latina en ese momento, Lacalle decidió aplicar políticas económicas neoliberales, incluyendo ajuste fiscal, desregulación del sector bancario y de seguros, eliminación de barreras al comercio internacional y las inversiones, flexibilización de los contratos laborales e imposición de nuevas restricciones al derecho de huelga. Algunos de los efectos de estas políticas sobre los trabajadores uruguayos incluyeron una caída promedio de los salarios reales de 24% entre 1998 y 2003 (Olesker, 2009: 13), la pérdida de empleos en el sector industrial (cuya participación en el PIB cayó de 25% a 16% durante el periodo 1990-1994) y un crecimiento en los niveles de desempleo y el subempleo. El movimiento sindical uruguayo unido ahora en la central única Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) adoptó una posición de resistencia a las reformas de Lacalle e incluso pudo frenar las propuestas de privatización de varias importantes empresas de servicios públicos, pero no pudo impedir la sangría de afiliados que experimentó durante este periodo, en especial en el sector privado. De acuerdo a Méndez, Senatore y Traversa (2009), la tasa de sindicalización cayó de 35% de la población económicamente activa en 1987 a sólo 15% en 2000, con menos de 8% de los trabajadores del sector privado registrados como agremiados ese año.

Estas tendencias macroeconómicas y del mercado laboral empeoraron luego de la crisis bancaria de 2002, que afectó a más de la mitad de los establecimientos bancarios de Uruguay y que fue provocada por una fuga de depósitos de propietarios de cuentas argentinas que trataban de salvar su patrimonio luego del colapso del sistema financiero en su país, un año antes. En el primer trimestre de 2002, los bancos uruguayos perdieron más de 40% de sus reservas en depósitos. A su vez, esto produjo un aumento de la deuda soberana y del déficit fiscal del país, debido a los masivos esfuerzos de rescate que se emprendieron así como a la rápida devaluación de la moneda. Además, las variables reales de la economía uruguaya también se vieron afectadas, ya que en 2002 el PIB desplomó 7,7% (ver Tabla 13), el desempleo llegó al nivel récord de 17% con cifras mas graves para las mujeres trabajadoras (ver Tabla 14), y más de 58.000 trabajadores abandonaron el país en busca de empleo en el extranjero (Ladra, 2008). Además, como podemos

ver en Tabla 15, la tendencia hacia la desindustrialización del país profundizó aun mas durante este periodo, con el empleo en este sector siendo desplazado hacia el comercio y el sector financiero.

Tabla 13: Principales indicadores económicos del Uruguay, 1998-2004

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crecimiento PIB anual (%)	4,5	-1,9	-1,9	-3,8	-7,7	0,8	5,0
Inflación anual (%)	10,8	5,7	4,8	4,4	14,0	19,4	9,2
Deuda del gobierno central, como % del PIB anual (%)	29,9	33,3	37,2	40,6	95,3	105,6	85,4

Fuente: Banco Mundial Indicadores de Desarrollo Mundial, con cálculos hechos por la autora

Tabla 14: Desempleo anual en Uruguay desagregado por sexo, como % del mercado de trabajo, 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Desempleo total (%)	11,3	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1
Desempleo, hombres (%)	8,7	10,9	11,5	13,5	13,5	10,2
Desempleo, mujeres (%)	14,6	17,0	19,7	21,2	20,8	16,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Tabla 15: Distribución de la población ocupada en Montevideo, por sector de actividad (%)

Año	Industria Manufacturera	Construcción	Comercio	Transporte y Comunicaciones	Servicios Financieros	Servicios Gubernamentales y Sociales	Otros
1991	24,0	4,7	17,7	5,7	6,8	38,7	2,4
1995	19,0	5,3	20,2	6,4	8,8	38,4	1,9
2000	15,5	5,9	20,3	6,5	9,8	40,3	1,7

Fuente: INE, con cálculos hechos por la autora

Así, podemos caracterizar el panorama social y laboral en Uruguay antes de la llegada del gobierno del FA en 2005 como muy precario, marcado por la flexibilización del mercado laboral, la ausencia de procesos de diálogo social y la persistencia de altos niveles de desempleo, subempleo y trabajo informal. Aunque el movimiento sindical uruguayo logró preservar su estructura unitaria en la forma de una central sindical única, el antes mencionado PIT-CNT, sus listas se redujeron a apenas 115.000 afiliados, de los cuales 68% estaba empleado en el sector público (Zurbriggen, Doglio y Senatore, 2003). En el sector privado, la violación repetida de las normas que protegen a los líderes sindicales contra despidos arbitrarios y el fracaso en la convocatoria de los Consejos de Salarios volvieron extremadamente dificultosos los procesos de negociación colectiva. La negociación sólo fue posible en sectores económicos con una presencia sindical históricamente fuerte, tales como la banca y el transporte, pero ni siquiera en estos casos fue posible alcanzar acuerdos sectoriales. Tomando como ejemplo el sector de la construcción civil, según el Presidente del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA) entrevistado para esta tesis, el sindicato logró realizar negociaciones colectivas vía el Consejo de Salarios durante los años 90, pero no tuvo la fuerza suficiente de garantizar el cumplimiento de los pactos concertados, porque apenas 800 trabajadores se encontraron afiliados a la organización a finales de aquella década, equivalente a una densidad sindical de solo 5% en el sector. Además, de acuerdo a Pucci, Nion, Ciapessoni y Rojido (2010), se modificaron los temas a negociar, ya que los sindicatos comenzaron a realizar reclamos más defensivos, relativos a puntos como la estabilidad laboral, la productividad y el rol del sindicato en los procesos de reestructuración industrial, con menos énfasis en las demandas salariales. No obstante, no hubo un paralelo entre la correlación de fuerzas desfavorable para los sindicatos en las relaciones bilaterales con los empleadores privados, y la influencia que los sindicatos lograron ejercer en la sociedad como todo durante este periodo, debido a su protagonismo en la organización del exitoso referéndum contra las privatizaciones de empresas públicas. Según Supervielle y Pucci (2008: 102), “el sindicalismo (...) había acrecentado su poder en tres planos: como referente simbólico de la clase obrera, como actor capaz de articular movilizaciones más amplias de la población, y como referente de la realidad política y social del país”.

Con respecto al marco legal laboral uruguayo de este periodo de gobierno pre-FA, la

OIT (1995) lo ha descrito como “no-sistemático y no-detallado”. A diferencia de países como Brasil o Francia, con códigos laborales sumamente complejos, la legislación laboral uruguaya no se codificó, lo que produjo una plétora de interpretaciones diferentes y sentencias judiciales contradictorias, además de establecer una prevalencia de las reglas negociadas por encima de las legisladas. Antes de 2005 existía relativamente poca legislación relativa a condiciones y relaciones laborales. Por ejemplo, las únicas garantías de libertad sindical en la ley uruguaya se consagraron en la Constitución de 1967 y en tres relevantes Convenciones de la OIT (87, 98 y 151) ratificadas por el Estado uruguayo. Con respecto a la negociación colectiva, la Ley 13.556 de 1966 regulaba los procesos de negociación y estipulaba las exigencias para el registro de los acuerdos pero, en muchos casos, esto fue ignorado en la práctica tanto por patrones como por sindicatos, quienes dejaron a los mismos acuerdos bilaterales como el único marco legal respetado por todos los actores. Debido a esto, hubo en Uruguay dos regímenes diferentes de relaciones laborales: uno que correspondió a la época en que se convocaron los Consejos de Salarios en forma regular y los sindicatos efectivamente participaron en los procesos que definían las condiciones laborales y los niveles de salario y, otro, en la que no se convocó a los Consejos de Salarios y las prácticas de negociación colectiva y la actividad sindical fueron entorpecidas. Por esta razón, la necesidad de convertir los Consejos de Salarios en mecanismos obligatorios de negociación colectiva sectorial fue trascendente para el movimiento sindical uruguayo, a efectos de superar las debilidades organizativas que lo asolaron luego de la aplicación de las políticas económicas neoliberales de la década de 1990 y los efectos colaterales derivados de la crisis financiera de 2002.

3.2 Cambia, todo cambia: la transformación de la agenda política laboral uruguaya bajo el gobierno del Frente Amplio

La posibilidad de reestructurar el sistema uruguayo de relaciones laborales se materializó en octubre de 2004, cuando Tabaré Vázquez, el candidato de la coalición Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría y ex-intendente de Montevideo, obtuvo el 50,5% de los votos en las elecciones presidenciales, lo que aseguró la histórica victoria de las fuerzas unidas de la izquierda en la primera ronda electoral. Además de este triunfo, el FA ganó también

la mayoría absoluta en ambas cámaras de la Asamblea General, con la elección de 16 senadores (de 30) y 59 diputados (de 99). Esto permitió al FA crear un “gobierno del partido”, excluyendo a las demás agrupaciones políticas de los puestos de liderazgo tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, lo que le dio mayor libertad para desarrollar nuevas políticas públicas de acuerdo a su plataforma política, con una mínima interferencia de la oposición.

Es importante hacer notar que el triunfo del FA en 2004 no fue inesperado, ya que el porcentaje de votos para los candidatos presidenciales del partido saltó de sólo 21% en 1989 a 30,6% en 1994 y aumentó a 40,1% en 1999. En este último caso el partido perdió la elección en la segunda ronda electoral a raíz de un pacto que consolidó el apoyo de ambos partidos tradicionales al candidato del Partido Colorado, Jorge Batlle. Sin embargo la creación de una coalición de facto entre el Partido Colorado y Partido Blanco durante los años 90 no podía frenar el declive gradual de su caudal electoral - según los datos de Caetano y De Armas (2012: 89), entre 1984-2004, la fracción del electorado uruguayo que apoyaba al Partido Colorado o el Partido Blanco en las urnas disminuyó en más de treinta puntos porcentuales en comparación con el número total de votos válidos en los comicios electorales presidenciales que ocurrieron durante ese periodo. De acuerdo a Chávez (2008: 104), los factores clave que explican el crecimiento y la consolidación de la izquierda como la fuerza política predominante en las áreas urbanas de Uruguay incluyen los cambios demográficos que dieron mayor importancia al voto joven, la extensa insatisfacción popular con la política social y económica luego de la crisis bancaria de 2002 y el innovador y efectivo manejo de la Intendencia de Montevideo que hizo el FA desde que obtuvo la intendencia en 1990. Debido a esto, en 2004 el FA pudo capturar una cantidad sustancial de votos de sectores sociales más allá de su base electoral tradicional de trabajadores agremiados, estudiantes e intelectuales. Las peculiaridades del desarrollo institucional y programático del FA también ofrecen factores explicativos de su victoria. Según Lanzaro (2011: 356), el éxito electoral del partido en el periodo pos-crisis se debe a su capacidad de transformarse en un partido “electoral-profesional” sin perder sus estructuras de participación interna o sus enlaces orgánicos con sindicatos y movimientos sociales; su capacidad de representar casi la totalidad de preferencias ideológicas desde el centro-izquierda a la izquierda radical en una única estructura; y el proceso de moderación programática que cortejó el apoyo de

electores del centro, que ocurrió simultáneamente con la realización de acciones militantes contra las reformas neoliberales que ayudaron a consolidar el apoyo de electores tradicionalmente de izquierda.

La plataforma electoral del FA, que más tarde se transformó en la base de sus propuestas políticas en relación a los temas laborales, contenía los siguientes puntos:

- La reactivación de los Consejos de Salarios
- La recuperación del poder adquisitivo perdido por los trabajadores durante el gobierno de Batlle (2000-2004)
- Una valorización aun más destacada del salario mínimo y de los salarios de los educadores y los trabajadores del sector de la salud pública
- Una reducción de los niveles de desempleo estructural, en especial para grupos de trabajadores con una inserción más precaria en el mercado laboral uruguayo (tales como jóvenes, mujeres, minorías y mano de obra no calificada)
- Una reducción del trabajo informal

Para construir la versión final de su agenda política laboral, Vázquez y otros líderes del FA dialogaron con líderes empresariales y sindicales, como forma de asegurar que se reflejaran sus intereses. Al principio, las organizaciones patronales, tales como la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, dudaron de las intenciones del FA pero luego manifestaron su alivio cuando Danilo Astori, un líder centrista del partido comprometido con mantener las políticas económica ortodoxas basadas en la apertura al mercado y los objetivos de inflación, fue nombrado ministro de economía y finanzas. Bajo el control de Astori, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) vetó repetidamente determinadas políticas salariales y fiscales propuestas por otros actores gubernamentales y legislativos que contradecían sus prioridades de mantener la estabilidad de los precios y el superávit fiscal primario.

Con relación al movimiento sindical representado por el PIT-CNT, el programa del FA reflejó la gran mayoría de sus aspiraciones, debido a los históricos lazos ideológicos que han compartido las dos organizaciones desde la fundación del FA en 1971. De hecho, hay un paralelismo entre las distintas agrupaciones ideológicas dentro del FA y las facciones internas del PIT-CNT, creando una cierta “interdependencia” entre las dos organizaciones. Por esta razón, se ha argumentado que el PIT-CNT ejerce más fuerza endógena sobre el partido izquierdista gobernante que cualquier otro movimiento obrero de los que opera en el contexto de la “nueva izquierda” que surgió en América Latina durante la década pasada (Luna, 2010). Así, los temas clave reivindicados por el PIT-CNT, tales como la reactivación de los CS y la reducción del trabajo informal, fueron destacados en la plataforma del FA y otras políticas de interés de los sindicatos, tales como mayores protecciones para los negociadores sindicales en los CS y la ampliación del derecho de huelga, también se incluyeron en la agenda política del FA. En cambio por esto, el PIT-CNT ofreció al nuevo gobierno del FA un clima de “paz laboral” y una “racionalidad” en sus demandas durante el primer periodo de implementación de estas reformas (Lujan y Senatore, 2012).

Es importante mencionar que la capacidad del gobierno del FA para transformar el sistema de relaciones laborales uruguayo luego de llegar al poder en 2005 no sólo se relacionó con su ventajosa posición como partido mayoritario, sino también con el contexto económico decididamente favorable, debido al alto precio internacional para la exportación de *commodities* – tales como la carne, la soja, el arroz y los productos forestales – así como a la reactivación de la demanda de servicios como el turismo y los programas informáticos, tanto en el mercado nacional como regional. Estos factores, combinados con un *boom* en la inversión extranjera directa (IED), estimada en USD 6.600 millones durante los años 2005 a 2009, ayudan a explicar el dramático crecimiento del PIB *per capita*, calculado en 25,1% durante ese periodo (Olesker, 2009). Aunque la mayor parte de la IED se concentró en sectores con bajos niveles de incorporación de tecnología, tales como alimentos y bebidas, celulosa y pulpa de papel y ganadería (Red de Economistas de Izquierda del Uruguay, 2010), la producción industrial se vio favorecida por el aumento de la demanda de consumo interno de bienes no duraderos y por las políticas de promoción industrial llevadas adelante por el gobierno del FA por primera vez desde

la década de 1950. Por esta razón, la reducción significativa de la tasa de desempleo en el país (del 13% en 2005 a 6,3% en 2011), es producto de la creación de nuevos empleos respondiendo a esta demanda, y no por la salida de personas del mercado de trabajo (Instituto Cuesta Duarte, 2011). Otro movimiento positivo en relación al mercado de trabajo uruguayo causado en parte por estos buenos indicadores macroeconómicos es la reducción en las brechas en los niveles de ocupación entre mujeres y hombres. La tasa de desempleo de las mujeres en 2006 era 6 puntos porcentuales por encima de la de los hombres, pero en 2011 esta diferencia entre el desempleo femenino y masculino fue reducido a apenas 2,9 puntos porcentuales.

3.3 Los impactos sociales y económicos de la re-regulación de las relaciones laborales en Uruguay

Como se mencionó anteriormente, una de las prioridades principales del FA luego de la toma de posesión de Tabaré Vázquez en marzo de 2005 fue la reactivación de los Consejos de Salarios, algo que no requirió de nueva legislación para ponerse en práctica ya que, técnicamente, el marco regulatorio creado por la Ley 10.449 estaba aún en vigor. Sin embargo, para asegurar el éxito de la nueva ronda de negociaciones en los CS, se crearon varias estructuras nuevas. Se crearon el Consejo Superior Tripartito y el Consejo Superior Rural para clasificar los sectores y sub-sectores económicos en grupos para facilitar la negociación colectiva y para proponer disposiciones a los efectos de modernizar la Ley 10.449. También se creó el Consejo Bipartito como un espacio de diálogo social con los empleados públicos. Con esta nueva estructura institucional en funcionamiento, en 2005 se convocó a la primera ronda de los procesos de negociación colectiva, dividida en tres niveles de negociación. El nivel “macro”, representado por el Consejo Superior Tripartito, incorporó a los líderes nacionales del PIT-CNT y las organizaciones patronales con representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), quienes definieron los parámetros generales de todas las negociaciones y además determinaron el valor del salario mínimo nacional. El nivel “meso” involucró las negociaciones entre líderes sindicales y patronales de sectores económicos individuales, junto a representantes del MTSS, separados en 20 grupos y aproximadamente 190 sub-grupos definidos por el Consejo Superior Tripartito. Las negociaciones a nivel de empresas individuales tuvieron lugar a nivel

“micro” para abordar los temas sobre los que no se habían logrado acuerdos a nivel “meso”. Debe mencionarse que el papel del Estado (encarnado por los representantes del MTSS) durante las primeras rondas de Consejos de Salarios no era el de un mero observador que solo garantizaba que se respetaba la legislación laboral, sino que era más activo, en especial en las negociaciones a nivel “sectorial”, donde presentaba sus propias propuestas de cláusulas a negociar en casos en que los representantes de los empresarios y de los trabajadores no alcanzaban un consenso.

Este proceso, definido por Méndez, Senatore y Traversa (2009) como de “diálogo social ampliado”, para diferenciarlo de las negociaciones más restringidas que tuvieron lugar durante el gobierno de Sanguinetti, culminaron con la celebración de 181, 213, 226 y 205 acuerdos en 2005, 2006, 2008 y 2010, respectivamente, que incorporaron temas relacionados no sólo con salarios, sino también con equidad de género en el lugar de trabajo, capacitación vocacional, salud y seguridad ocupacional y horas laborales (MTSS, 2011). Del número total de acuerdos firmados por negociación colectiva en esos años, se resolvieron por consenso 96%, 86%, 84% y 84%, respectivamente, lo que confirma la capacidad de este mecanismo para mediar y resolver en forma pacífica los conflictos laborales. Es importante anotar que según los datos del Programa de Modernización de las Relaciones Laborales de la Universidad Católica de Uruguay, en 2005 la conflictividad de los sindicatos en el país bajó a su menor nivel en comparación con los diez años anteriores, dando un espacio al gobierno para conducir esta transición hacia un modelo de relaciones laborales pactadas. No obstante, este no significaba la subyugación permanente de la acción sindical directa a la agenda gubernista, ya que en 2006 el número de conflictos laborales se duplicó en comparación con el año 2005 (Universidad Católica del Uruguay, 2006). Los acuerdos confeccionados en las primeras tres rondas de los CS cubrieron un total de 440.000 trabajadores del sector privado, 150.000 trabajadores del sector público, 80.000 trabajadores rurales y 95.000 trabajadores domésticos (esta última categoría solo a partir del año 2008), lo que abarca a más del 50% de la población económicamente activa de Uruguay. Además, podemos decir que los acuerdos alcanzados en los CS ayudaron a revalorizar los salarios de los trabajadores, que perdieron un promedio de 16% de su poder adquisitivo real luego de la crisis bancaria de 2002. Además, el hecho de que se crearan más de 200.000 nuevos empleos entre 2005 y 2008 prueba que la mejora de los niveles de remuneración para los

trabajadores acordada en los CS no presionó sobre la creación de nuevas oportunidades de empleo durante ese periodo (Olesker, 2009: 39).

Además de la reactivación de los Consejos de Salarios, durante el gobierno de Tabaré Vázquez se pusieron en práctica otras normas para fortalecer los derechos laborales y los procesos de diálogo social. En 2005 se aprobó la Ley de Fuero Sindical para proteger la actividad de los líderes sindicales involucrados en las negociaciones que tienen lugar en los CS, así nivelando mas las fuerzas de los dos actores sociales que participan en dichos procesos de negociación. De acuerdo con la Convención 87 de la OIT, ya ratificada por Uruguay, esta ley estipula en forma explícita que la creación de nuevos sindicatos y las actividades de las organizaciones existentes deben tener lugar en un contexto libre de la influencia de la patronal y que cualquier trabajador despedido de su trabajo como resultado de su actividad sindical de ser re-contratado en forma automática e inmediata. La ley también garantiza que se debe dar a los líderes sindicales permiso remunerado para ejercer sus funciones. Es importante mencionar que, inicialmente, esta ley enfrentó la fuerte resistencia de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay pero el apoyo activo del PIT-CNT y la estricta disciplina partidaria mantenida por los miembros del FA en las cámaras permitió su aprobación con apenas algunas enmiendas menores. En Junio 2013, las disposiciones en esta ley fueron reforzadas con la ratificación del gobierno uruguayo del Convenio 135 de la OIT, que ofrece protecciones para representantes sindicales en los lugares de trabajo.

En 2009, hacia el final del periodo de gobierno de Tabaré Vázquez, los legisladores trabajaron para aprobar dos nuevas propuestas de ley para mantener el avance hacia la institucionalización de un nuevo sistema de relaciones laborales basado en los procesos de diálogo social, tanto en el sector público como en el privado. La Ley 18.508 aborda la negociación colectiva en el sector público, extendiendo el derecho a todos los empleados públicos, lo que fue anteriormente negado a importantes segmentos de esta fuerza laboral, tales como determinados funcionarios del Poder Ejecutivo y maestros de las escuelas públicas, pese a la ratificación previa de la Convención 154 de la OIT que sólo excluye a los integrantes de la policía y las fuerzas armadas de los procesos de negociación colectiva (Bajac, 2010).

Específicamente, esta ley establece que todos los trabajadores del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo, de empresas públicas, de entes autónomos estatales y de gobiernos locales pueden celebrar acuerdos de negociación colectiva que cubran los siguientes puntos:

- Condiciones de trabajo y salud y seguridad ocupacional
- Diseño y aplicación de programas de capacitación vocacional
- Estructura de carreras de servicio civil
- Propuestas para la reforma del sector público
- Relaciones entre patronal y empleados

(Méndez, Senatore y Traversa, 2009)

Al marco general de negociación entre el Estado y sus empleados lo establece el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público, mientras que los acuerdos individuales en cada ente estatal son negociados directamente en procesos bipartitos que involucran la misma cantidad de representantes sindicales y del Estado (en su capacidad de empleador). Se otorga al MTSS la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los acuerdos. En 2012, las entidades sindicales del sector público criticaron el gobierno por no cumplir con las disposiciones de esta ley, cuando el Poder Ejecutivo comenzó a formular un nuevo Estatuto del Funcionario Público, enviado al Congreso en Octubre de aquel año, sin consultar con ellas (Mendez y Senatore, 2012).

En septiembre de 2009, luego de dos años de debate, los legisladores aprobaron la polémica ley de negociación colectiva para el sector privado, en gran parte gracias a la disciplina partidaria de los integrantes del FA y a la intensa campaña de presión lanzada ese año por el PIT-CNT. Esta ley consagra el diálogo social tripartito como uno de los pilares del sistema de relaciones laborales uruguayo, a través de la regulación de las funciones y la estructura del Consejo Superior Tripartito. Esta institución, compuesta por nueve representantes del MTSS, seis

representantes de las organizaciones patronales y seis representantes del PIT-CNT, tiene la potestad de establecer y modificar el salario mínimo legal, clasificar grupos de actividades económicas para facilitar los procesos de negociación colectiva que tienen lugar en los Consejos de Salarios, indicar las organizaciones sindicales y patronales que participarán en los CS, deliberar sobre cuestiones pertinentes a los temas sindicales y patronales que se resolverán en forma bilateral o trilateral y desarrollar iniciativas para impulsar las relaciones laborales en el país.

Debe mencionarse que esta ley permite a cualquiera de los tres actores representados en el Consejo Superior Tripartito convocar a los CS, eliminando de esta forma la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pueda bloquear unilateralmente la realización de estos procesos de negociación colectiva sectorial, tal como lo hizo durante la re-instalación de un sistema de relaciones laborales “voluntarista” entre los años 1990 y 2004. Además de esto, la ley estipula que los acuerdos alcanzados en los CS son legalmente vinculantes y de cumplimiento obligatorio para todos los actores involucrados, aun cuando las patronales se nieguen a participar en las negociaciones. Esto ocurrió, por ejemplo, en 2008 durante las negociaciones en los CS para los trabajadores domésticos, cuando ningún representante de una organización patronal participó en las conversaciones. Asimismo, de acuerdo a esta nueva ley, todos los acuerdos de negociación colectiva permanecen vigentes hasta que se firme un nuevo acuerdo (conocido como “ultraactividad”), lo que da un mayor nivel de estabilidad y continuidad al sistema de relaciones laborales. Debido a la presión de los grupos patronales se introdujo una “cláusula de paz” en los días previos a la aprobación de la ley, que garantiza que los actores involucrados en las negociaciones de los CS no tomen acciones en detrimento del espíritu de los acuerdos.

Pese a la inclusión a último momento de esta cláusula, el sector empresarial mantuvo su oposición a la aplicación de la ley, al punto de que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay presentó una queja respecto a sus contenidos al Comité de Libertad Sindical de la OIT, cuestionando, en esencia, no solo esta nueva norma pero todas las innovaciones introducidas en el sistema de relaciones laborales por parte del gobierno del FA que han fortalecido la negociación colectiva por rama de actividad económica. En particular, las

cámaras empresariales protestaron sobre la supuesta sobrerrepresentación del Poder Ejecutivo en el Consejo Superior Tripartito, que le da el poder de aprobar acuerdos con el respaldo de uno de los actores sociales involucrados en las negociaciones, a pesar de ser (en esta visión inspirada en la economía neoclásica) un “tercero” que debe mantener una posición desinteresada. También reclamaron sobre las disposiciones de la ley que da una organización sindical de índole superior el poder de representar a la totalidad de los trabajadores de una cierta rama económica en los CS aun cuando no haya presencia de un sindicato de base en algunas empresas de esta misma rama. Los empresarios fueron reivindicados cuando, en 2010, este Comité recomendó al gobierno uruguayo que debían hacerse modificaciones para demarcar más el rol de los representantes del MTSS en los procesos de negociación colectiva que tienen lugar en los CS (OIT, 2010). Para cumplir con estas recomendaciones, el gobierno estableció una nueva comisión tripartita en Agosto de 2010 para formular las modificaciones sugeridas por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y también invitó una misión de la OIT al país en Agosto de 2011 para ayudar en la creación de consensos tripartitos. Para atender a los comentarios de la OIT, en Diciembre de 2012, el Congreso uruguayo aprobó la Ley 19.027 que redujo el número de representantes del gobierno en el Consejo Superior Tripartito de nueve a seis, la misma cantidad que poseen los empleadores y trabajadores. Además, en Marzo de 2013, el Gobierno presentó un nuevo proyecto de ley que permitiría la ultraactividad de los convenios negociados en los CS solo si hubiera un acuerdo entre los actores sociales involucrados, y que también refuerza el principio de reserva de la información confidencial de las empresas ofrecidas a los sindicatos como parte del proceso de negociación colectiva. Debido a estas modificaciones, y también al lobby intenso proferido por el grupo de los trabajadores en la OIT, el caso de Uruguay no fue objeto de sanción de nuevo en la 102ª Conferencia Internacional de Trabajo en Junio de 2013.

Junto a estas leyes relativas a la negociación colectiva y las protecciones para los líderes sindicales, el gobierno del FA propuso más de 40 diferentes proyectos referidos a temas laborales que fueron aprobados por el Legislativo uruguayo entre los años 2005 y 2010, lo que dio a este periodo la distinción de haber producido más legislación laboral que cualquier otro en la historia del país. A diferencia de las reformas promulgadas durante los años 90 de corte

flexibilizadora, estas nuevas normas defienden y amplían a los derechos de los trabajadores uruguayos, en esta manera completando la esquema protectora de legislación laboral que comenzó a ser formulada hace un siglo durante la época Battlista. Aunque una detallada descripción de todas estas leyes escapan al alcance de este capítulo, algunos de los temas principales abordados por esta legislación incluyen la limitación de la jornada laboral para los trabajadores domésticos y rurales; la inclusión de las trabajadoras domésticas en el sistema nacional de seguridad social; el establecimiento de un nuevo instituto público de capacitación vocacional con una junta directiva tripartita; y una nueva regulación de la tercerización de la mano de obra, que establece una responsabilidad subsidiaria para el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores subcontratados por parte de las empresas que benefician de sus servicios, así eliminando la posibilidad que esta forma de contratación puede ser utilizado para ocultar la verdadera relación obrero-patronal. Asimismo, entre 2009-2011, el gobierno del FA también condujo una reforma del sistema de derecho laboral procesal, estableciendo procedimientos distintos a lo del derecho civil, enfocados en mejorar la celeridad y efectividad de la justicia del trabajo (Fernandez, 2012). Según el Profesor de Derecho de la Universidad de la Republica y Asesor del MTSS, Hugo Barreto, esta reforma tiene un fuerte efecto disuasivo para los empleadores que violaban a las leyes de trabajo, ya que con este nuevo sistema, un proceso para reclamar al cumplimiento de los derechos laborales individuales o colectivos puede demorar apenas tres meses de comienzo a fin, mientras bajo la esquema anterior, estas demandas demoraron por lo menos dos años sin ser resueltas. Debido a esta proliferación de actividad legislativa, se puede asumir que el sistema uruguayo de relaciones laborales ha sido efectivamente transformado de uno en el que prevalecen las leyes negociadas, como en Estados Unidos y el Reino Unido, a uno en el que las leyes laborales están explícitamente reglamentadas a través de la legislación nacional, siguiendo la tradición francesa, alemana y brasileira.

La aplicación de estas nuevas normas ha tenido un impacto significativo en el mercado laboral uruguayo, en especial en relación a la creación y formalización del empleo y al fortalecimiento de los actores sindicales en el sistema de relaciones laborales. Olesker (2009) muestra que, durante el periodo 2005-2008, la tasa de desempleo cayó de más de 13% a 7%, el valor del salario mínimo real aumentó 135% y los salarios se revaluaron en todos los sectores

económicos (ver Tabla 16). Esta revaluación fue particularmente expresiva en el año 2009, cuando los aumentos salariales fueron utilizados como la piedra angular de la política anti-cíclica que el gobierno implementó en respuesta a la crisis económica internacional. Los esfuerzos por parte de los representantes sindicales en los cuatro rondas de negociaciones salariales entre 2006-2010 de aumentar los salarios en los sectores tradicionalmente mas mal-remunerados (como comercio, servicios personales, y agricultura) jugaron un papel importante en la reducción de la desigualdad de ingresos en el país, con una caída expresiva de la coeficiente de Gini durante este periodo (ver Tabla 17). También hubo reducciones importantes del trabajo en el sector informal (sin registro en el sistema de seguridad social), y del subempleo, caracterizado como ocupados trabajando menos de 40 horas semanales que desean trabajar más, durante el periodo 2006-2012, como vemos en Tabla 18. Sin embargo, después de mas de ocho años de gestión del FA, el nivel de empleo informal en el país, y particularmente en las áreas rurales, sigue siendo preocupante, con aproximadamente 440.000 trabajadores todavía fuera del registro del Banco de Previsión Social en 2012.

Tabla 16: Variación media del salario real en Uruguay, 2006-2012 (%)

	General	Sector Privado	Sector Publico
2006	4,39	4,99	3,25
2007	4,77	4,55	5,21
2008	3,48	3,51	3,56
2009	7,30	8,03	5,99
2010	3,32	3,63	2,83
2011	4,03	4,91	2,56
2012	4,23	4,73	3,37

Fuente: Instituto Cuesta Duarte (2013)

Tabla 17: Desigualdad de ingresos en Uruguay, 2006-2010

	Índice de Gini	Variación
2006	0,471	N/A
2007	0,446	-5,3%
2008	0,438	-1,8%
2009	0,434	-0,8%
2010	0,423	-2,5%

Fuente: INE, con cálculos del Instituto Cuesta Duarte (2013)

Tabla 18: Evolución del trabajo informal y subempleo en el Uruguay, 2006-2012 (% de trabajadores ocupados)

	Trabajo Informal			Subempleo		
	<i>Total</i>	<i>Montevideo</i>	<i>Interior</i>	<i>Total</i>	<i>Montevideo</i>	<i>Interior</i>
2006	35,0	30,0	38,8	12,8	13,5	12,3
2007	34,6	29,3	38,7	12,1	13,1	11,3
2008	33,4	27,7	37,8	10,3	10,9	9,8
2009	32,1	26,2	36,7	8,7	8,8	8,7
2010	31,7	24,6	36,3	8,6	8,9	8,4
2011	28,3	20,5	34,0	7,2	7,5	7,1
2012	26,5	19,3	31,8	7,1	7,4	7,0

Fuente: Instituto Cuesta Duarte (2013)

Con relación al fortalecimiento de los actores sociales en el mercado laboral, es evidente que el movimiento sindical (tradicionalmente el actor más débil) ha aprovechado este nuevo marco de relaciones laborales, ya que entre los años 2005-2010 se han unido a sindicatos afiliados al PIT-CNT más de 200 mil nuevos miembros, lo que incrementó al tasa de agremiación

en este periodo de 14,4% a más de 25% (Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas, 2010). Durante el gobierno de Tabaré Vázquez, la representatividad del movimiento sindical también creció cualitativamente, ya que se crearon nuevos sindicatos en sectores antes sub-representados por el movimiento sindical, tales como el trabajo doméstico, la venta minorista y los servicios de seguridad privada. Además, durante este periodo, el movimiento sindical expandió su plataforma reivindicativa para que incorpore temas sociales que va mas allá de lo gremial. Por ejemplo, en 2009, el PIT-CNT, juntos con otras organizaciones sociales, impulsó un plebiscito nacional para anular la Ley de Caducidad, que amnistió una capa importante de militares responsables por crímenes de lesa humanidad cometidas durante la dictadura en los años 70-80. Los sindicatos afiliados al PIT-CNT también han impulsado importantes proyectos comunitarios, como las “Brigadas Solidarias” del SUNCA, en las cuales el sindicato aporta mano de obra voluntaria y materiales de construcción para construir viviendas populares y clínicas de salud en localidades pobres. En esta manera, hoy en día el movimiento sindical no solo refleja mejor la composición de la clase trabajadora uruguaya pero también el conjunto de sus aspiraciones sociales y económicas, aproximando lo que Godoy (2003: 2) caracteriza como “sindicalismo sociopolítico” que “critica al capitalismo salvaje y al mismo tiempo plantea un plataforma sociolaboral que se integre en la lucha por transformar a las democracias en verdaderas democracias económicas, políticas, y sociales”.

3.4 Neocorporativismo latinoamericano: la reconfiguración de la representación de intereses en el Uruguay pos-neoliberal

Teniendo en consideración factores como la expansión del diálogo social tripartito, la acción unificada de organizaciones sindicales y patronales y la redefinición del papel del Estado en el nuevo sistema de relaciones laborales instalado por el gobierno del FA, es posible preguntarse si el tipo de representación política de los actores sociales uruguayos pueden ahora clasificarse como “neocorporativista” o “corporativista societal”. Utilizando el concepto propuesto por Schmitter, el corporativismo puede definirse como un “sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas en forma jerárquica y

diferenciadas por función, reconocidas (...) por el Estado y al que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar determinados controles en su selección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos” (Schmitter, 1974: 93-94). El “corporativismo societal” se refiere a un sistema político con procesos abiertos y competitivos y poderes ejecutivos basados en coaliciones, que además exhibe procesos de racionalización en el diseño de políticas estatales que sirven para incorporar y acercar más al proceso político a los grupos sociales subordinados, de forma similar a los sistemas social-demócratas que operan en los países de Europa del Norte.

En base a esta definición, se puede deducir que existe una fuerte aproximación entre el modelo neo-corporativista y el actual sistema de representación de intereses en Uruguay. Esto puede confirmarse en términos estructurales, ya que la representación de los intereses de los trabajadores en Uruguay es llevada adelante por la confederación unitaria PIT-CNT, que tiene un marco jerárquico (debido al hecho de que se compone de federaciones, las que a su vez están formadas por sindicatos individuales), es reconocida por el Estado como el único actor legítimo de representación de los intereses de los trabajadores en los CS y, aunque la elección de sus líderes es completamente autónoma con relación al Estado, acepta las reglas de juego implícitas en su participación en los CS, incluyendo la “cláusula de paz” antes mencionada. Aunque los intereses de la patronal están representados por una pluralidad de organizaciones sin una jerarquía definida, es importante notar que estos grupos no disputan las esferas de participación en la que operan y coordinan estrictamente sus acciones dentro de los CS. Esto puede afirmarse también a nivel histórico ya que, como apunta Schmitter (1974), la transición hacia el corporativismo social depende del liberalismo pasado, que implica una historia de desarrollo organizativo autónomo, distintas auto-imágenes y lealtades de clase, la presencia de una arena competitiva electoral en la que se pueden lanzar llamamientos más amplios y una expansión gradual de las funciones del Estado, en respuesta a las necesidades y presiones de los grupos de intereses privados organizados. La tradicional independencia y fuerte identidad cultural del movimiento sindical uruguayo, las profundas tradiciones democráticas del país y los fuertes niveles de identificación partidaria, así como el papel histórico de los sindicatos en estimular un papel activo del Estado en las relaciones laborales mediante el uso de su influencia sobre los líderes del FA, todo ello

coincide con esta definición. Finalmente, a nivel de procedimiento, podemos también establecer paralelismos entre el neo-corporativismo y el sistema uruguayo de relaciones laborales, ya que el diálogo social tripartito que tiene lugar en los CS está convocado en forma permanente, lo que conduce a acuerdos amplios y legalmente vinculantes. Además, los procesos de diálogo tripartito se fomentan ahora en otras instituciones relacionadas con el mundo del trabajo, tales como el Banco de Previsión Social y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, y no solo en los CS.

Pese a estas indicaciones, aún no se ha logrado en Uruguay la instalación completa del neo-corporativismo a nivel institucional, político y cultural. De acuerdo a Offe (1985: 264), el desarrollo y la estabilidad de las estructuras políticas corporativistas dependen de las tradiciones y configuraciones nacionales específicas que asumen los movimientos obreros, de la supresión de otras formas de expresión de los intereses y de la prosperidad económica continua. En el caso de Uruguay, la estructura unitaria del movimiento sindical y su decisión estratégica de priorizar la negociación colectiva tripartita por encima de otros tipos de resolución de conflictos favorece la profundización de las prácticas corporativistas. Sin embargo es posible que pudieran surgir otras estrategias alternativas, propuestas por sectores sociales como mujeres, jóvenes y trabajadores informales que no han sido plenamente incorporados todavía en la dirección del PIT-CNT. Además, la premisa del crecimiento económico continuo está también en duda. Pese al hecho de que Uruguay registró una expansión impresionante del PIB en 2010 (que alcanzó el 8,5%), las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008 y sus secuelas especialmente en Europa redujeron la demanda de sus principales productos de exportación, enfriando el crecimiento económico en 2012 a una tasa de 3,9%. Además, una burbuja en el mercado inmobiliario está comenzando a fomentar presiones inflacionarias, con el Índice de Precios al Consumidor llegando a 7,48% en 2012 según el INE, por encima de la meta gubernamental de 4-6%.

Offe advierte también que las estructuras sociales corporativistas podrían verse amenazadas por la internalización y la agudización de los conflictos de clase, que afectarían negativamente la capacidad del Estado de orientar los mecanismos institucionales puestos en marcha para aliviar las tensiones entre trabajo y capital. Tomando esto en cuenta, en el contexto

uruguayo, Senatore y Méndez (2010) señalan la posibilidad de una regresión en la consolidación de un sistema de relaciones laborales neo-corporativistas si el conflicto entre empresarios, sindicatos y Estado comienza a escalar, en particular con relación a la distribución de los recursos públicos, el diseño de las políticas macroeconómicas, y la redefinición e implementación de la nueva ley de negociación colectiva para el sector privado. En confirmación a esto, podemos ver una tendencia hacia un mayor nivel de conflictividad laboral involucrando los sindicatos del sector público durante el actual gobierno de Jose “Pepe” Mujica, quien asumió la Presidencia en Marzo de 2010. Por ejemplo, en Noviembre – Diciembre el sindicato de funcionarios públicos de la Intendencia de Montevideo (ADEOM) efectuó una huelga emblemática, que captó la atención nacional por afectar seriamente la recolección de basuras en la ciudad capital. Además durante Octubre – Diciembre del mismo año, trabajadores de la banca pública agremiados en AEBU paralizaron las operaciones de estas instituciones financieras cuando las negociaciones en los CS se fracasaron. Estos conflictos se agotaron sin alcanzar logros importantes por los trabajadores involucrados, y terminaron proyectando una imagen negativa del sindicalismo dentro de la opinión pública uruguaya (Lujan y Senatore, 2012). Asimismo, durante el periodo Junio- Agosto del 2013, profesores de las escuelas públicas secundarias y empleados de los hospitales públicos también realizaron importantes paralizaciones laborales, reivindicando mejoras salariales, la contratación de más funcionarios, el fin del *outsourcing* en la salud pública, y el reconocimiento oficial de la docencia como profesión. Según las percepciones de dirigentes sindicales de la Mesa Representativa Nacional del PIT-CNT entrevistados, en estas negociaciones los representantes del Poder Ejecutivo han tomado posiciones muy defensivas, sin mostrar una voluntad real del diálogo con los sindicatos involucrados, quienes han vuelto a tomar posiciones más radicales contra la política económica del gobierno. De la misma forma, los dirigentes sindicales han criticado la actuación indebida de los representantes gubernamentales en otro conflicto laboral de alcance nacional, esta vez en el sector privado, en Noviembre del 2012, cuando el MTSS rechazó la inscripción del nuevo convenio colectivo entre el sindicato de trabajadores de la bebida (FOEB) y el correspondiente cámara empresarial, por haber estado fuera de los lineamientos económicos planteados por ellos en los CS.

Por otro lado, el mantenimiento de la hegemonía política del FA en los poderes

Ejecutivo y Legislativo del gobierno (con la victoria significativa de Mujica en 2009, quien captó 52,4% de los votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales) y de los enlaces ideológicos y programáticos entre esta fuerza política y el movimiento sindical, el expresivo crecimiento cuantitativo y cualitativo del movimiento sindical uruguayo, la estabilidad macroeconómica sostenida, y la expansión del espacio político a nivel regional debido a la consolidación de tendencias políticas de centro-izquierda en el Cono Sur contribuyen positivamente a la profundización de un sistema político social-demócrata basado en el diálogo social y en una distribución más equitativa de los recursos económicos y oportunidades sociales en el país. De acuerdo con las palabras de Oscar Andrade de SUNCA:

Uruguay podría perder su gobierno de izquierda vía elecciones o vía la pérdida de su identidad ideológica, sobre todo en tiempos de crisis, como podemos ver ahora con el PSOE de España ahora. La izquierda aquí no puede ser sectaria y tampoco puede ser irrealista. Es importante pensar en la estrategia actual, intentando juntar cambios sociales con cambios económicos. La correlación de fuerzas en Uruguay frente a las próximas elecciones va a depender en las políticas concretas que el gobierno actual implementa. Desde el movimiento sindical seguimos apoyando el proyecto del Frente Amplio, pero sin estar domesticados por el gobierno. Por eso mantenemos una posición independiente, pero no indiferente, con respeto al partido y el gobierno.

Si volvemos a las categorías presentadas por Hyman, se apunta también a un fortalecimiento de un sistema corporativista societal en el Uruguay actual. Por ejemplo, las restricciones impuestos por los mercados han sido minimizadas debido al hecho que el desempleo ha llegado a cifras históricamente bajas; la legislación nacional ha sido profundamente alterada en una manera permanente, en esta manera institucionalizando los espacios nacionales de negociación colectiva y dialogo social entre capital, trabajo y Estado; y la fuerte tradición de participación democrática en el país ha reforzado las preferencias de los actores sociales de utilizar el dialogo como método para solucionar conflictos en el ámbito laboral. Para comprobar esta tendencia, podemos señalar el hecho que, aun durante los años en que las organizaciones de empleadores estaban objetando a las nuevas normas sobre negociación colectiva aprobadas por el gobierno uruguayo vía su queja presentada al Comité de Libertad Sindical de la OIT, ellas no dejaron de participar en las rondas de los CS, en esta manera aceptando en la practica los procesos de concertación laboral que han sido estimulados en el país desde la llegada del FA al poder en 2005. Sólo dentro de un tiempo será posible discernir con mayor claridad si este

momento realmente marca una nueva coyuntura crítica en la historia del movimiento obrero uruguayo en el sentido postulado por Collier e Collier pero, hasta ahora, los indicadores a corto plazo muestran que los cambios estructurales aplicados por el gobierno del FA han podido beneficiar tanto a los trabajadores como a sus organizaciones sindicales de una forma que no se había visto desde la introducción de las reformas laborales de Batlle y Ordóñez, un siglo atrás, en esta manera creando un sistema neo-corporativista en un contexto distintamente latinoamericano.

CAPITULO 4: RELACIONES LABORALES Y POLITICAS SINDICALES BAJO EL GOBIERNO DEL PARTIDO DOS TRABALHADORES EN BRASIL: UNA TRANSFORMACIÓN TRUNCADA

Con la elección del ex-dirigente sindical, fundador y principal líder del *Partido dos Trabalhadores* (PT) Luis Inacio “Lula” de Silva a la Presidencia de Brasil en Octubre de 2002, se acabó con la monopolización del poder por parte de los partidos de centro-derecha y derecha que gobernaban el país desde su redemocratización en los años 80, y se abrió la posibilidad de una incorporación plena de las demandas de grupos sociales subalternos en la agenda política del país. Entre estos grupos se encontraba el movimiento sindical brasileiro, que sufrió años de debilitación organizacional, primero bajo el régimen autoritario-burocrático que reinaba en el país por más de dos décadas y que combatía a los sindicatos mas militantes bajo lógicas ideológicas y económicas, y después durante los gobiernos de corte neoliberal de Fernando Collor y Fernando Henrique Cardoso en los años 90, que eliminaron varias de las estructuras protectoras incrustadas en las leyes laborales, dejando las relaciones y condiciones laborales al azar de las fuerzas del mercado. Dentro de las demandas prioritarias del sindicalismo brasileiro presentadas al nuevo gobierno del PT, se destacan la necesidad de mitigar de la desigualdad vía la redistribución de ingresos, de poner fin a los procesos de precarización del trabajo, de estimular la creación de nuevos empleos decentes, y (particularmente para su vertiente representado por la *Central Unica dos Trabalhadores* – CUT) de reconfigurar el sistema de relaciones laborales para que sean mas democráticas y participativas. Efectivamente, en los ocho años que Lula ocupó la Presidencia del país, hubo una implantación de políticas públicas que conducían a mejoras expresivas en la creación, formalización, inspección y remuneración del trabajo, que así ayudaban a reducir los niveles de pobreza y desigualdad económica. No obstante, a pesar de promover nuevas instancias de dialogo social entre sindicatos, empresarios y el gobierno, en este periodo el gobierno del PT no instituyó un nuevo encuadramiento para la estructura sindical y la negociación colectiva, actualmente marcada por su alto grado de fragmentación y sus aspectos corporativistas que limitan la capacidad de actuación sindical en los lugares de trabajo. Al mismo tiempo, tampoco se registró un cambio significativo en la tasa de sindicalización en el país. En este capitulo, intentaremos analizar por qué el movimiento sindical brasileiro no ha

podido ganar mas representatividad y fuerza durante los gobiernos presididos por su aliado partidario, a pesar de la coyuntura política e económica favorable durante el periodo 2003-2010.

4.1 La época “heroica” del movimiento sindical brasileiro - Novo sindicalismo y redemocratización

Para entender las estrategias sindicales actuales utilizadas por las centrales sindicales brasileiras, es necesario analizar brevemente la experiencia del “*Novo Sindicalismo*” que floreció a finales de la década de los años 70 en respuesta a la dictadura militar en el poder en aquel momento, que negaba a las libertades sindicales y el derecho a la huelga, prohibía la negociación colectiva directa entre sindicatos y empleadores, e eliminaba la estabilidad en el empleo, y sistemáticamente suprimía el poder real de compra de los trabajadores vía la imposición de aumentos salariales por debajo de la productividad y la subestimación de la inflación. Una ola histórica de huelgas comenzó en 1978, liderada por el Sindicato de los Metalúrgicos de Sao Bernardo do Campo y Diadema (y su presidente carismático, Lula), movimiento que fue seguido por otras organizaciones sindicales como los Petroleros de Paulinia y los Bancarios de Sao Paulo y Osasco, que representaron a los trabajadores en los sectores mas dinámicos de la economía en aquel momento. Luego, ellas fueron reconocidas como la columna vertebral del movimiento que llegó a ser nombrado como el “*Novo Sindicalismo*”. Lo que caracterizaba la novedad de este movimiento fue sus innovadoras practicas sindicales, basada en altos niveles de movilización de las bases, representación de los trabajadores en los lugares de trabajo, procesos mas inclusivos de negociación colectiva, y un discurso a favor de la autonomía y libertad sindical en rechazo de los principios del sindicalismo corporativo, combinado con sus cuestionamientos profundos del modelo económico y político del régimen autoritario, sus conexiones estrechas con otras movimientos sociales, y su ausencia de ligaciones directas con los partidos tradicionales de la izquierda brasileira como el *Partido Brasileiro Comunista* (PCB) y el populista *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB).

En 1979-80, después de tener su pauta de reivindicaciones huelguistas truncada debido a la intransigencia de los empresarios y las fuerzas de represión del Estado, un número significativo de militantes del “Novo Sindicalismo” decidieron abrir su campo de acción por medio de la creación de un nuevo vehículo político que podría llevar sus demandas a la arena institucional. Por eso, líderes sindicales de esta corriente se juntaron con segmentos progresistas de la Iglesia Católica e intelectuales y activistas ligadas a agrupaciones independientes de la izquierda revolucionaria para formar el PT, una propuesta política socialista, sin ser estalinista ni social-demócrata, surgido para “ofrecer a los trabajadores una expresión política unitaria e independiente en la sociedad”, según su *Carta de Principios* (De Almeida, 2011). Su programa defendía reformas estructurales como la redistribución de tierras, la reestructuración de la política tributaria, y la intervención mas activa del Estado en el desarrollo económico. Asimismo, sus prácticas apoyaron la construcción de una democracia mas vibrante internamente vía una estructura capilar de núcleos de bases con poder de influencia en el partido, y externamente vía la promoción nuevas formas de participación de la sociedad en la construcción de las políticas públicas, como el presupuesto participativo y el Foro Social Mundial. El posicionamiento ideológico, activismo interno, y conexiones orgánicas con la sociedad civil organizada distinguían el PT de los demás partidos políticos en el escenario brasileiro que surgieron en el periodo de redemocratización como el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) y el *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), que solían ser ideológicamente heterogéneos, con poca militancia de base o activismo extra-electoral, y una concentración del poder decisorio en las manos de la bancada de sus parlamentares federales (Ribeiro, 2010).

Con el paso de unos años, las mismas fuerzas sindicales que fundaron el PT, reforzadas con un numero mas amplio de sindicatos rurales, crearon la nueva central sindical *Central Única dos Trabalhadores* (CUT) en un congreso realizado en la ciudad de Sao Bernardo do Campo en 1983, con la participación de mas de 5000 delegados de todo el país. Según su estatuto, sus objetivos fundamentales son “la defensa de los intereses inmediatos e históricos de la clase trabajadora, la lucha por mejores condiciones de vida y trabajo, y la participación en el proceso de transformación de la sociedad brasileira hacia a la democracia y el socialismo” (CUT, 2012). También postula su independencia ante el Estado y los partidos políticos, y su derecho a

decidir libremente sus propias formas organizativas (mostrando esto en la práctica con la creación misma de la central, ya que en aquella época el Estado brasileiro solo reconocía a confederaciones como estructuras sindicales de tercer grado), tomando como referencia los Convenios 87 y 151 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Este modelo independiente de organización sindical promovido por la CUT es radicalmente contrapuesto a la estructura sindical brasileira tradicional, formulado e implementado durante el régimen autoritario-desarrollista de Getulio Vargas en los años 30, que busca estimular la sindicalización pero al mismo tiempo controlar la acción sindical, direccionándola a actividades asistencialistas y apolíticas. Bajo esta forma de regulación de las relaciones de trabajo construida en base de pactos corporativistas, las expresiones particulares de la clase trabajadora son subordinadas a los intereses mas englobantes del Estado en un escenario de colaboración interclasista. Los preceptos de unicidad sindical (que prohíbe la formación de sindicatos paralelos en la misma categoría profesional y área geográfica), la financiación publica de los sindicatos vía el impuesto sindical, el papel conciliador en los conflictos laborales de la Justicia de Trabajo, el poder del Ejecutivo de reconocer nuevos sindicatos sin que ellos alcanzan un nivel real de representatividad entre los trabajadores en su base, y la ausencia de estructuras de representación sindical dentro de los lugares de trabajo, forman los pilares mas importantes de este esquema de regulación sindical que podemos caracterizar como “corporativista estatal” (Collier y Collier, 2002) y también como “modelo legislado” de relaciones laborales, en los términos de Noronha (2000). Al mismo tiempo, los derechos laborales individuales contemplados en la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT) son de una gama muy amplia, incluyendo el establecimiento del seguro-desempleo, el seguro social, el 13º salario, y las vacaciones remuneradas anuales, además de la regulación del trabajo para menores y la limitación de la jornada del trabajo. De esta manera, la esquema de regulación de trabajo en Brasil codificada por la CLT tiene despliegues contradictorios, porque sirve no solo para controlar a los trabajadores y sus organizaciones de clase, pero también para protegerlos de las peores secuelas del mercado capitalista.

Es importante destacar que aun durante el auge del “novo sindicalismo” en los años 80, siempre había una vertiente importante del movimiento sindical a favor de la mantenimiento de la estructura sindical varguista, que competía por espacio político con la CUT. Fuerzas sindicales vinculadas a los partidos de la izquierda con raíces anteriores al golpe militar de 1964, como el PCB y el *Partido Comunista do Brasil* (PC do B), juntas con seguidores de partidos centristas como el PMDB y representantes del sindicalismo no-ideológico influenciado por el “*business unionism*” de los EEUU se agruparon en la *Central Geral dos Trabalhadores* (CGT), creada en 1986. Sus demandas centrales, resumidas en las tesis de su congreso de fundación, incluyen la oposición a la extinción del impuesto sindical como forma principal de financiación de las organizaciones sindicales, defensa de la unicidad sindical, y la suspensión del pago de la deuda pública, por ser una causa de la hiperinflación azotando la economía del país en aquel momento (De Almeida, 2011). Asimismo se debe recordar que durante los años 80, la contundente mayoría de los sindicatos reconocidos oficialmente no eran afiliados a ninguna central, pero, igual a las organizaciones agrupadas en la CGT, estos también mantenían posiciones a fin del mantenimiento de la estructura sindical tradicional.

La influencia de la CGT y de los sindicatos con un pensamiento ideológico parecido, combinada con el temor de los empresarios de una reforma sindical, contribuía para que la estructura sindical oficial sobreviviera la transición a la democracia en los años 80, sin muchas modificaciones. Asimismo, la nueva Constitución de 1988, en cuya formulación participaba una bancada de 16 representantes del PT con vínculos orgánicas a la CUT, ampliaba los derechos laborales individuales (vía la expansión de la licencia de maternidad, y la extensión de las protecciones laborales garantizadas por la ley a los trabajadores rurales y en medida parcial, a las trabajadoras domésticas), reconocía el derecho a la sindicalización a los servidores públicos y limitaba la posibilidad de intervención estatal en los sindicatos, y aceptaba la formación de comisiones sindicales en los lugares de trabajo en empresas con mas de 200 trabajadores, pero no eliminaba el impuesto sindical o el principio de unicidad sindical (Araujo y Filgueiras, 2010). Según Rodrigues (1990: 19), el poder de *lobby* de la CUT ante al Constituyente para implantar reformas a la estructura sindical varguista fue muy débil en comparación con la influencia de otros vertientes del movimiento sindical y de los empresarios, quienes desempeñaron en

mantener esta estructura. Además, aun en este periodo, algunos sindicatos dentro de la propia base CUTista se opusieron en la práctica (si no en el discurso) a una transformación profunda en la estructura sindical, por beneficiar del monopolio de representación de los trabajadores y del fuente de financiación garantizado por el gobierno a través del impuesto sindical (Rodrigues, 1990: 14). Asimismo, un año después del Constituyente, la candidatura de Lula en las primeras elecciones presidenciales directas desde la restauración del régimen democrático colocó el tema de la reforma sindical en la agenda política de nuevo, pero su derrota por Fernando Collor, apoyado y financiado por los grandes terratenientes, barones de industria y medios masivos de comunicación que se unían a oponerse a la “amenaza socialista” del PT, eliminó por el momento la posibilidad de una implantación del proyecto CUTista de relaciones laborales. En esta manera, la década de los 80 cerró con un desfase entre el discurso de un sindicalismo más democrático representado por la CUT, y su capacidad política real de instalar nuevas prácticas de relaciones de trabajo en el país.

4.2 La precarización del trabajo y la fragmentación de la acción sindical en la época neoliberal

La renovación política e institucional del sindicalismo brasileiro, representado por el “novo sindicalismo” de aquella época, luego fue seguida por un periodo de fragmentación, debilitación y moderación programática en los años 90, caracterizado por la implementación de políticas neoliberales por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Al asumir el cargo de Ministerio de Hacienda en 1993 bajo el gobierno interino de Itamar Franco (quien reemplazó Collor después de su *impeachment* en 1992 por su involucramiento en esquemas de corrupción), Cardoso se veía enfrentado a dar solución a los problemas de la hiperinflación y la inestabilidad económica. Como solución ortodoxa, él escogió insertar en forma pasiva la economía brasileira al mercado global. Uno de los primeros pasos hacia la apertura económica fue la implementación del *Plano Real*, que creyó una nueva unidad de cuenta monetaria para el país (el Real), eliminó la indexación automática de nuevos contratos de corto plazo y del salario mínimo a la inflación, limitó la emisión de moneda, estableció plazos anuales para la corrección monetaria, y concentró el poder político del Consejo Monetario Nacional (Cano, 1999). Esta política logró estabilizar la moneda, bajando la tasa de inflación anual de 2489% en 1993 a 929% en 1994 y a 22% en 1995 según datos de la CEPAL (Stallings y Peres, 2000), y este éxito propulsó a Cardoso a la

Presidencia de la Republica como candidato del PSDB por encima de la candidatura de Lula por el PT, en las elecciones generales de 1994.

Para mantener las ganancias económicas que trajo el Plano Real y para asegurar el acceso del país a la riqueza externa necesaria para pagar la deuda soberana, Cardoso escogió priorizar la estabilidad macroeconómica por encima de las políticas laborales y sociales, implementando una serie de reformas claramente neoliberales recetadas por las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas medidas terminaron suprimiendo el crecimiento económico, aumentando los niveles de subempleo y desempleo, y haciendo estallar las tasas de desigualdad. Continuando una política que fue conceptualizada por Collor en 1989, Cardoso profundizó la apertura comercial, reduciendo el arancel promedio en 1990 de 48% a 15,4% en 1994, y adhiriendo a la Organización Mundial de Comercio en 1995. Esto fue acompañada con la liberalización y apertura internacional del sistema financiero, eliminando controles para remesas internacionales de capitales de pequeño y mediano porte y creando nuevos fondos de inversiones abierto al capital extranjero; la privatización en masa de la mayoría de las empresas del Estado; una reforma administrativa que cerró 22 entidades del Estado y descartó los puestos de trabajo de mas de 357.000 funcionarios públicos (Cano, 1999); y una reforma tributaria que aumentó la recaudación pero al mismo tiempo restringió el gasto fiscal descentralizado, así preservando el superávit primario necesario para el pago de la deuda externa.

Al mismo tiempo, para competir en los mercados internacionales, las empresas privadas emprendieron procesos de reestructuración productiva, y presionaron el gobierno para una mayor flexibilización en las formas y términos de contratación de mano de obra. Cediendo a esta presión, Cardoso diseñó e implementó una reforma laboral que contempló la introducción de los contratos de trabajo por termino fijo, la tercerización de mano de obra en actividades no centrales de las empresas, el banco de horas, la remuneración variable vía la participación en los lucros y resultados de las empresas (PLR), y el trabajo de tiempo parcial. Estas medidas terminaron descomponiendo el mercado de trabajo y socavando las bases tradicionales del

sindicalismo brasileiro, vía el aumento expresivo del desempleo, la expansión del trabajo tercerizado e informal, la deslaboralización del empleo generado por el uso indebido de contratos de prestación de servicios y de cooperativas de trabajo asociado, y la contracción absoluta del empleo en el sector industrial, donde los sindicatos tenían mayor representación, como podemos ver en Tablas 19 y 20 abajo. En las palabras de Pochmann (2009),

La acción de los sindicatos se vio coartada por el avance de la mayor ola de desempleo de la historia de la industria brasileira, y por la generalización de los puestos de trabajo situados al margen de la legislación social y del trabajo. Los cambios del régimen de trabajo ocurrieron en un ambiente de baja expansión de las actividades productivas, aumento del desempleo, del trabajo informal y subempleo, de descenso de los salarios y de exclusión del sistema de protección sociolaboral de una gran parte de los ocupados. Las empresas debieron adoptar las nuevas modalidades de organización del trabajo, empezando por la tercerización de funcionales, (...) es decir, implantaron formas mas intensivas de uso de la fuerza de trabajo acompañadas de sistemas de remuneración mas inestables.

Tabla 19: Tasa de desempleo abierto en Brasil por sexo (%) 1994-2002

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Desempleo Total</i>	8,9	9,0	10,0	10,3	11,7	12,1	11,0	11,3	12,1
<i>Desempleo Hombres</i>	7,4	7,4	8,1	8,4	9,5	9,7	8,4	8,6	9,6
<i>Desempleo Mujeres</i>	11,2	11,3	12,5	12,9	14,7	15,0	14,3	14,5	15,2

Fuente: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), DIEESE

Tabla 20: Caracterización de la Población Ocupada en Brasil, 1989 y 1999 (en %)

	1989	1999
Empleo formal (con registro)	52%	43%
Empleo informal (sin registro)	15%	17%
Cuenta propia	19%	22%
Empleador	4%	5%
Trabajo domestico	8%	10%
Trabajo sin remuneración	2%	3%
TOTAL	100%	100%

Fuente: PNAD-IBGE

Frente a estas circunstancias difíciles el movimiento sindical sufrió reveses significativos durante los años 90, medido tanto en el sentido cualitativo como cuantitativo. Con referencia a la tasa de sindicalización, utilizando los datos del PNAD-IBGE, podemos identificar un descenso en el número de trabajadores afiliados en comparación con la Población Económicamente Activa (PEA), cayendo de 15,5% en 1993 a 14,5% en 1999. También se registra una disminución de la capacidad de los sindicatos de utilizar su poder político y organizacional para negociar acuerdos salariales con aumentos reales durante este periodo. Por ejemplo, según Moreira Camargos y Soares Serrao (2011), en 1996, 51,9% de los acuerdos colectivos registrados en la base de datos del DIEESE mostraron aumentos salariales por encima de la inflación, mientras en 1999, esta cifra cae a 35,1%. Asimismo, en el periodo 1993-1996, hubo retrocesos en el contenido de las cláusulas relacionadas con el pago de horas extras, la representación sindical en los locales de trabajo, y el acceso del sindicato a información financiera y operativa de la empresa. Se puede decir que una actitud defensiva permeaban las negociaciones colectivas en los años 90, siendo la máxima aspiración de los representantes sindicales la preservación de los beneficios económicos y sociales ya obtenidos, y en algunos casos la negociación de nuevas cláusulas (relacionadas con temas como la flexibilización de la jornada de trabajo, y la participación sindical en decisiones sobre cambios tecnológicos y organizativos) que permitieran un grado de incidencia en los procesos de reestructuración de las empresas con efectos potencialmente menos nocivos para los trabajadores.

Las estrategias empleadas por la CUT frente a este panorama político y económico de los años 90 fueron divergentes y poco eficaces. La transformación de la CUT en un movimiento altamente politizado de masas cuya estrategia principal era la acción directa, a una central sindical de trabajadores que prioriza a la negociación colectiva bilateral y dialogo social comenzó en el IV Congreso de la CUT en 1991, cuando el campo mayoritario dentro de la organización empezó el proceso de adaptar su estructura al marco oficial consagrado en la CLT. Luego, los impactos de la apertura económica y desregulación laboral impulsaron a los líderes de la CUT a reinventar el discurso que enmarcaba sus reivindicaciones – desde uno que predicaba la instalación del socialismo - percibido como desacreditado por la mayoría de la clase trabajadora después de la caída de los regímenes del Socialismo Real – a otro que defendía los derechos “ciudadanos” como la preservación del empleo y el fortalecimiento de la democracia, dentro de los parámetros de una sociedad capitalista. Como reflejo de lo anterior, la CUT comenzó a redefinir los intereses de los trabajadores como intereses “ciudadanos”, actuando más en espacios institucionales para la formulación de políticas públicas y experimentando con la gestión de proyectos productivos via la economía solidaria. No obstante este cambio en el discurso, al mismo tiempo, la central sindical seguía enfrentando al gobierno de Cardoso en las calles, oponiéndose a sus políticas privatizadoras y liberalizadoras, pero sin alcanzar los éxitos que obtuvo durante su auge de movilización popular en los años 80. Según Veras (2007), el concepto de “sindicalismo ciudadano” del campo mayoritario de la CUT no tenía coherencia suficiente para disputar los conceptos de “ciudadanía” y “democratización del Estado” presentes también en los discursos hegemónicos del gobierno de Cardoso, llevando a serias ambigüedades en la práctica de la CUT que obstaculizaron la formulación e implementación de un proyecto democrático alternativo para la clase trabajadora brasileira.

La debilitación política y organizativa del movimiento sindical brasileiro en los años 90 también aumentó con su creciente fragmentación, vía la creación de una nueva central sindical que competía con la CUT y CGT, y la expansión de la pulverización de los sindicatos de base. En 1991, en una asamblea en Sao Paulo que se reunía mas de 2.500 trabajadores, la *Força*

Sindical (FS) fue creada, impulsado por líderes como Luiz Antonio Medeiros, Presidente del Sindicato de los Metalúrgicos de Sao Paulo que salieron de la CGT (con sus antiguos vínculos al PCB), para crear un sindicalismo “no-ideológico” y pragmático, contrapuesto al proyecto político y organizativo más militante y clasista de la CUT que logró establecerse como casi hegemónico dentro de la clase trabajadora en los años 80. Según Olivera (2002), la FS se presentó al empresariado como la cara moderna y confiable del sindicalismo, dispuesta a trabajar con ellos para flexibilizar las leyes laborales y permitir la “libre negociación” entre capital y trabajo en el interés de estimular la creación de empleos y aumentar la productividad del país. Asimismo, desde el momento de su nacimiento, la FS se vinculó al gobierno de Collor y en ciertos momentos al gobierno de Cardoso como un aliado clave en su proceso de implementación de las reformas neoliberales a las leyes laborales mencionadas anteriormente, además de participar en la estigmatización de los empleados públicos (y en particular, los que estaban organizados en la base de la CUT), tildándolos como “privilegiados” por tener más estabilidad laboral y mejores beneficios que muchos de sus contrapartes en el sector privado. Como retribución para su apoyo para estas políticas (que irónicamente, impactaron negativamente en su propia base, concentrada en la industria manufacturera), la FS gozó de un acceso privilegiado a los líderes de entonces del sistema político, que no solo benefició a sus dirigentes personalmente (por ejemplo, permitiendo la elección de Medeiros como Congresista en 1999), sino también contribuyó para minimizar aún más el papel político de la CUT durante la década de los 1990 (Cardoso, 2003). Refiriendo a la FS, Comin (1994: 382) constata:

La CUT pasa a enfrentar en los años noventa, la competencia de una adversaria con un mayor grado de cohesión interna, con un liderazgo claramente consolidada, con un proyecto político definido y visceralmente antagónico a lo suyo, y finalmente, aliada a poderosos agentes del sistema político, del empresariado, y de los medios masivos de comunicación.

(Traducción libre al español de la autora.)

En esta misma línea, la FS terminó apoyando activamente una propuesta de reforma laboral lanzado por el gobierno de Cardoso en 2001, que buscaba promover la exención fiscal del pago de beneficios de contribuciones sociales, la creación de comisiones de conciliación previa para “destrabar” casos en la Justicia de Trabajo, y una nueva normatividad para la negociación colectiva que daría más fuerza jurídica a las cláusulas negociadas bilateralmente que las propias

leyes laborales codificadas en la CLT. Este punto en particular generó muchas controversias entre el movimiento sindical, dado que podría quitar protecciones legales a sindicatos representando sectores de trabajadores menos organizados (como por ejemplo, comercio y servicios personales) con poca fuerza institucional para negociar con los representantes empresariales acuerdos con contenidos mejor de que lo que ya está previsto en la CLT (Mazzei, 2002). Después de protestas amplias lideradas por la CUT y otras organizaciones sociales como la *Ordem dos Advogados do Brasil* (OAB), este proyecto de reforma laboral no fue debatido en el Senado Nacional y luego fue retirado totalmente después del fin del mandato presidencial de Cardoso en 2002. Sin embargo, esta derrota política no frenó el crecimiento de la FS, que pasó a tener 968 organizaciones sindicales afiliadas en 1999, un aumento de 117% en comparación con el número de afiliadas en 1994, calculado en 445.

La fragmentación de las centrales sindicales continuaba en los años 90, con la creación de la *Central Autonoma de Trabalhadores* (CAT) de origen social-cristiano y la *Social Democracia Sindical* (SDS) formada de una división entre la FS, en 1995 y 1997, respectivamente. Sin embargo, según las estadísticas de la IBGE, la CUT mantuvo su liderazgo dentro del movimiento sindical, de acuerdo con los datos en Tabla 21:

Tabla 21: Distribución de sindicatos en Brasil por afiliación a una central sindical, 2001

	Numero de sindicatos afiliados	% de sindicatos afiliados*
CAT	86	2,0%
CGT	238	5,5%
CUT	2834	66,2%
FS	839	19,6%
SDS	289	6,7%
Total	4286	100%

*En comparación con el numero total de sindicatos con alguna afiliación a una central sindical.

Fuente: Radermacher y Melleiro (2007)

Al mismo tiempo, la pulverización de los sindicatos de base empeoraba en este periodo, con el número de sindicatos de trabajadores registrados por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) creciendo dramáticamente de 7.168 en 1991 a 11.354 una década después, según los datos del IBGE. Esto reducía la capacidad de actuación política unitaria de las entidades sindicales y también fragmentaba aun mas los procesos de negociación colectiva, en esta manera estableciendo estándares muy diversos de condiciones laborales y salariales para trabajadores laborando dentro del mismo ramo de actividad económica.

4.3 El Partido dos Trabalhadores en proceso de transformación

Además, mientras el poder político del movimiento sindical se debilitó durante los años 90, la estrategia, estructura, e ideología de su aliado partidario el PT comenzó a transformarse, adoptando posiciones políticas mas conciliadoras y desligándose de sus vínculos históricos con los sindicatos y otros movimientos sociales. Con las derrotas sucesivas de la candidatura de Lula para Presidente en los años 1989, 1994, y 1998, los líderes del partido decidieron modificar su programa para que el PT pudiera captar mas votos de los electores ubicados en el medio del espectro político. Por eso, el PT abandonó su demanda por la instauración de un modelo socialista en el país vía la implantación de reformas estructurales, y la reemplazó por un programa mas social-demócrata que abogaba por la estabilidad económica dentro de un régimen capitalista acompañada con medidas para mitigar la pobreza y reducir las desigualdades sociales (Hunter, 2011). Asimismo, la experiencia del PT dirigiendo gobiernos locales y estatales durante la década de los 1990 también reforzó la tendencia creciente del partido de abandonar las plataformas políticas que predicaban reformas mas estructurales, reemplazándolas con nuevas políticas mas aceptables a franjas mas amplias de la población a pesar que esto a veces chocaba con las posiciones de sus bases históricas, como sindicatos de empleados públicos y organizaciones comunitarias (Hunter, 2010).

Juntos con la moderación de su programa, el PT también reconfiguró su dinámica interna durante esta época, transformándose de un partido orgánico de masas, cuyo éxito electoral

dependía mucho de la militancia de sus bases ligadas a movimientos sociales y sindicales, a un partido “electoral-profesional” que principalmente utiliza estrategias de marketing político y la influencia de sus representantes en cargos oficiales para mantener su acceso al poder. Esta tendencia se evidencia vía el concentración de recursos de poder en manos de líderes con cargos dentro del Estado versus activistas ligadas a los movimientos sindicales y sociales, el vaciamiento de las estructuras partidarias que representaban institucionalmente entidades de la sociedad civil, y el creciente dependencia financiera del partido en recursos que provienen del Estado en vez de aportes generados por sus bases. Según datos de Ribeiro (2010), podemos ver que la composición de los delegados en el 12° Encuentro Nacional del PT en 2001 diverge drásticamente con lo registrado en el 1° Congreso Nacional del partido en 1991. En este primer Congreso, 29% de los delegados poseían cargos electos o de confianza dentro del Poder Ejecutivo o Legislativo mientras 18% eran dirigentes profesionales del movimiento social o sindical. Esta brecha entre los delegados con cargos públicos y los que provenían de la sociedad civil se expande drásticamente en los diez años siguientes, con 54% de los delegados al 12° Encuentro Nacional dentro de la primera categoría y apenas 2% en la segunda. Igualmente, en la Tabla 22 podemos percibir el aumento expresivo durante la década de los 1990s de ingresos proporcionados por el Estado vía el Fondo Partidario, en contrapunto a los aportes hechos por miembros con cargos públicos, miembros de base y otras fuentes propias del partido. Asimismo, otra expresión de la “estatización” del PT y la pérdida del poder político dentro del partido de los militantes de los movimientos sociales es la debilitación funcional de las Secretarías Sectoriales que fueron creadas para otorgar un espacio oficial para los movimientos y sus demandas dentro de la máquina partidaria. En los nuevos estatutos del PT aprobados en 2001, los representantes de estas Secretarías (que agrupan activistas sindicales, ambientales, jóvenes, mujeres, agrarios, y Afro-Brasileiros) perdieron su derecho a voto en las estructuras de dirección del partido, y al mismo tiempo, no fueron otorgadas aportes financieros mínimos que podrían garantizar su acción independiente, en esta manera minimizando su influencia dentro de la estructura orgánica de la entidad. Así, podemos ver que durante la década de los 90, el movimiento sindical (y la CUT en particular) iba perdiendo influencia dentro del PT en la arena política, al mismo tiempo que su poder organizativo para enfrentar al capital en el mercado de trabajo iba disipando.

Tabla 22: Fuentes de recursos de la Dirección Nacional del PT, 1991-2001 (en %)

<i>Año</i>	<i>1991</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Fondo Partidario (estatal)	1,1	2,8	12,3	72,1	71,2	71,3	67,3	71,6
Contribuciones miembros con cargos públicos	47,0	39,2	60,7	20,4	25,5	20,9	24,9	13,6
Contribuciones afiliados de base	Sin datos	11,9	Sin datos	1,8	2,2	3,6	5,8	0,5
Otros recursos propios	51,9	46,1	27,0	5,7	1,1	4,2	2,0	14,3

Fuente: Ribeiro (2010)

4.4 Crónica de una victoria enunciada – el PT en las elecciones de 2002

A inicios de la primera década del siglo XXI, la dinámica política y económica en Brasil comenzó a girar hacia una configuración mas favorable para el PT y su eterno candidato para Presidente, Lula. La recesión económica provocada por la crisis asiática a finales de la década de los 1990, juntos con el aumento drástico de las tarifas de los servicios públicos privatizados durante los gobiernos de Cardoso, la persistencia de tasas altas de desempleo y subempleo y la estagnación de los salarios, convencieron muchos electores que anteriormente formaron parte del base de apoyo del proyecto neoliberal del PSDB a buscar un cambio. Entonces, con el apoyo activo de la CUT y otros movimientos sociales, Luiz Inacio Lula da Silva consiguió ser electo como Presidente de Brasil después de cuatro intentos en los comicios de Octubre 2002, captando 61,3% de los votos en el segundo turno. Sin embargo, el PT no logró establecerse como partido hegemónico ni en el Poder Ejecutivo ni en el Poder Legislativo, dentro de un sistema partidario brasileiro caracterizado por su extrema fragmentación. Para alcanzar victoria en el Ejecutivo, el PT tuvo que aliarse con los partidos de izquierda PC do B y PCB, además de los partidos de centro PL y PMN, y en el Legislativo, el PT apenas consiguió captar

90 escaños en la Cámara de Representantes y otros 10 en el Senado, o sea, 17,5% y 12,3% de los escaños totales, respectivamente.

Es importante anotar que además de las restricciones políticas que el PT enfrentaba al llegar a gobernar el país en 2003, también había algunas restricciones económicas que se fueron reduciendo paulatinamente a lo largo de los ocho años que Lula estuvo en la Presidencia. Aun durante la campaña electoral en 2002, la posibilidad de victoria del PT provocó una fuga de capitales extranjeros y un crecimiento económico estancado, alcanzando apenas 2,7% en 2002 y 1,1 en 2003, a pesar de la publicación de la “*Carta ao Povo Brasileiro*” firmado por Lula cuando candidato, asegurando al mercado financiero internacional que iba a respetar las reglas de juego establecidas por el FMI y BM si fuera electo. Además de esto, Lula heredó una deuda soberana alta de sus antecesores de derecha, con la deuda líquida total del sector público llegando a 60,4% del PIB en 2002 solo disminuido ligeramente a 54,9% en 2003, según los datos del Tesoro Nacional de Brasil (2012). Para enfrentar estos problemas y para también tomar precauciones contra el riesgo de una inflación descontrolada (que seguía como vigente en el consciente del pueblo brasileiro, como recuerdo de la traumática década de los años 80), el equipo económico de Lula decidió mantener políticas macroeconómicas fuertemente alineadas con el “nuevo consenso neoclásico”, caracterizadas por la adopción de un sistema de metas de inflación, políticas fiscales orientadas para garantizar un superávit primario, y un Banco Central independiente de presiones políticas o partidarias (Teixeira y Pinto, 2012). Afortunadamente, las presiones sobre las cuentas públicas brasileiras fueron aliviadas en un primer momento por el alto en los precios internacionales por muchos de los *commodities* exportados por Brasil como hierro, soya y etanol, y después vía la expansión del mercado interno, como documentaremos en más detalle más adelante.

La CUT se aproximó al nuevo gobierno del PT con entusiasmo pero también con cuidado, reconociendo las dificultades inherentes en eliminar la “herencia maldita” neoliberal dejado por Cardoso en un contexto de un Poder Legislativo ideológicamente disperso. Como expresan las resoluciones del 8° Congreso Nacional de la CUT, realizado en Junio de 2003, “las

izquierdas eligieron el Presidente, pero no tomaron el poder político; el neoliberalismo fue derrotado electoralmente pero no fue aniquilado” (CUT, 2003). En estas resoluciones, la Central pide al gobierno del PT la formulación de un “nuevo contrato social” que ampliaría la democracia, los derechos humanos, y las políticas de redistribución de la riqueza del país. Además la central agregó a su pauta de reivindicaciones ante el nuevo gobierno la valorización de los salarios, la reducción de la jornada de trabajo, la regulación de los mercados financieros, y el rechazo a las pretensiones de firmar acuerdos de libre comercio como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Definiendo su relación con el gobierno del PT como una de “afirmación programática”, las resoluciones de la CUT llaman por la preservación de la independencia y autonomía política de la central, pero sin adoptar posiciones “voluntaristas” que nieguen las contradicciones y condiciones objetivas que el Poder Ejecutivo enfrenta (CUT, 2003).

4.5 Luces y sombras de la reforma sindical bajo el gobierno Lula

Apenas seis meses después de su primera investidura, el entonces Presidente Lula decidió cumplir con uno de los compromisos históricos que el PT debía a la CUT, con el establecimiento del Forum Nacional de Trabajo (FNT) en Junio de 2003, bajo el liderazgo del MTE, en aquel momento encabezado por Jaques Wagner, un dirigente histórico de la CUT. Inspirada en los consejos consultivos que ya operaban en el sistema de seguridad social brasileiro, el FNT fue construido para generar consensos tripartitos con respeto a una posible reforma sindical y laboral, con la participación de sindicatos, empresarios, representantes del sector informal y empresas auto-gestionadas, y del gobierno aunados en un ejercicio de formular nuevas políticas públicas, contrapuestas al viejo sistema corporativista. Sin embargo, el FNT no tenía poder normativo, ya que el Congreso Nacional se reservó la potestad de sancionar o no el resultado final de sus deliberaciones.

La primera fase de debates en el FNT ocurrió a nivel sub-nacional, en las Conferencias Estaduales de Trabajo (CET) realizadas en 26 Estados y el Distrito Federal durante Agosto-Diciembre de 2003. Según Horn (2005), este proceso consultivo fue marcado por la gran

diversidad de propuestas generadas, el bajo nivel de consensos producidos, y la polarización de las posiciones entre visiones reformistas y visiones continuistas (particularmente con relación a temas con la unicidad sindical y la financiación pública de los sindicatos sin requerimientos de representatividad). Horn sugiere que la dispersión de las propuestas muestra que en muchos casos, las idiosincrasias locales y personales lograron cooptar los debates en las CET, a pesar del extensivo trabajo previo hecho por el MTE.

Después de los CET, la tarea de debatir y sistematizar las propuestas de reforma sindical caía a los miembros del FNT a nivel nacional. En Marzo de 2004, después de 36 reuniones, la Comisión de Sistematización presentó su Informe Final, que fue traducido después al Proyecto de Enmienda Constitucional (PEC) 369 y a un proyecto de ley, que fue enviado al Congreso Nacional por su aprobación el 2 de Marzo de 2005. Los contenidos de la reforma sindical propuesta en el PEC 360, son detallados y complejos, siguiendo la tradición jurídica brasileña de codificar extensivamente las normas vigentes. De acuerdo con Almeida (2007), las propuestas del FNT fueran conceptualizadas como un pacto social para el desarrollo, dentro de los límites del crecimiento económico capitalista, intentando conciliar los intereses contradictorios de diversas clases y fracciones de clases, pero con una cierta predominancia de la visión anti-corporativista de la CUT.

Uno de los cambios más significativos propuestos en el PEC tiene que ver con el fin del monopolio de la representación sindical, abriendo la posibilidad para la existencia de más de un sindicato en la misma categoría profesional y base territorial. Además, las organizaciones sindicales serían sustentadas económicamente a través de una contribución asociativa definida en una Asamblea General de socios, juntos con una contribución pagada por todos los trabajadores que beneficiarían de un acuerdo colectivo negociado por el sindicato. De esta manera, la contribución sindical obligatoria a través del impuesto sindical sería eliminada paulatinamente. La propuesta del PEC también contempla la instauración de Representantes de los Trabajadores en los Lugares de Trabajo, que sería obligatorio en empresas con 30 o más trabajadores directos, y que tendría carácter unitaria, sindical y proporcional. Sus tareas incluirían promover el diálogo

para prevenir conflictos laborales, impedir cualquier forma de discriminación, garantizar el trato justo hacia los trabajadores, mediar en los conflictos que envuelven a trabajadores individuales, y participar en procesos de negociación colectiva. La propuesta del PEC también incluye mas garantías en contra del despido arbitrario de los dirigentes sindicales, y en favor del derecho de la negociación colectiva para todos los trabajadores tanto del sector privado como del sector público, a nivel federal, estadual y municipal, en concordancia con los preceptos del Convención 98 de la OIT (Forum Nacional do Trabalho, 2004).

Sin embargo, no hubo consensos a fondo ni entre los empresarios y los sindicatos, ni entre la bancada sindical misma, con respeto a la propuesta de reforma sindical codificada en el PEC. Los representantes de los empleadores objetaban enérgicamente a la inclusión de normas que permitieran la presencia institucionalizada de los sindicatos en los locales de trabajo, y mantenían la opinión que una reforma sindical debía ser acompañada de una reforma laboral, así abriendo la posibilidad de reintroducir las propuestas lanzadas por Cardoso para flexibilizar aun mas las formas de contratación y permitir que las normas negociadas tuvieran prioridad sobre las normas legisladas. Dentro del grupo de los trabajadores en el FNT, la CUT decidió sancionar el Informe Final del FNT en su 11ª Plenaria Nacional, afirmando que “a proposta finalizada traz avanços significativos rumo à liberdade e autonomia sindical, ainda que não atendam na integridade as bandeiras históricas da CUT, pois caminha para a extinção dos pilares do corporativismo: a unicidade, o imposto sindical, e o poder normativo da Justiça do Trabalho” (CUT, 2005). No obstante, en el seno de la CUT, había objeciones a las conclusiones del FNT, con el Corriente Sindical Clasista (ligado a tendencias comunistas), además de otras tendencias minoritarias en la CUT, discordando con la eliminación del monopolio de representación en la base territorial de los sindicatos, argumentando que esta medida provocaría una fragmentación aun mas grande del movimiento sindical. Asimismo, las centrales sindicales mas favorables a la mantenimiento de la estructura corporativista (particularmente la CGT, SDS, and CAT) también tuvieron sus objeciones fuertes a la propuesta final del FNT, especialmente con respeto al número de dirigentes con protecciones especiales contra el despido, la representación de los trabajadores en los locales de trabajo, la unicidad sindical, y la eliminación del impuesto sindical. Debido a todas estas discordancias, combinadas con una coyuntura política desfavorable marcada por el

pobre desempeño del PT en las elecciones locales de 2004 y el despliegue del escándalo de corrupción conocido como el *mensalão* en Mayo de 2005, la tramitación del PEC 369 fue relegada a segundo plano por los líderes del PT en 2005. De hecho, de 2005 hasta hoy, la mayoría de las propuestas del FNT permanece en un estado de semi-abandono, esperando el nombramiento de sus relatores en la Comisión de Constitución, Justicia, y Ciudadanía del Senado Federal. En las palabras de Artur Henrique dos Santos, ex-Presidente de la CUT quien participó como representante de esa central en el FNT, en una entrevista con la autora:

“El Foro fue una novedad, por el hecho ser un foro tripartito para discutir la reforma sindical y laboral, a diferencia del gobierno de Cardoso que formulaba todos sus propuestas unilateralmente sin diálogo. El Foro fue un espacio importante que permitió que todas las centrales se hablaban entre si para construir una pauta común para la reforma sindical. El punto de discordancia principal era la ratificación del Convenio 87 de la OIT, con la CUT a favor pero las demás centrales en contra. (...) Pienso que el proyecto final del Foro tenía coherencia porque abordaba todos los temas relevantes – negociación colectiva, solución para conflictos laborales, libertades sindicales y las fuentes de financiación sindical. Pero en 2005, la crisis del *mensalão* desvió la atención de los actores políticos y abrió un espacio para que los participantes del Foro comenzaran a discordar entre sí. (...) Ahora no existe una agenda común con respeto a la reforma sindical, ni entre los sindicatos, y mucho menos entre los sindicatos, el gobierno y los empresarios.”

No obstante la derrota de la propuesta de una reformulación de las relaciones de trabajo planteada por el FNT, algunos elementos importantes fueron aprobados individualmente durante el segundo mandato de Lula (de 2006-2010). En este periodo, el MTE quedó en manos del PDT, un partido de corte populista con enlaces orgánicas a la FS, y por ende no tenía mucho interés en conducir una reforma sindical amplia que involucraría los temas mas sensibles relacionados con el financiamiento de los sindicatos y el principio de la unicidad. No obstante, el MTE se empeñó para lograr la legalización de las centrales sindicales en 2008, a través de la aprobación de la Ley 11648/2008. Esta legislación no solo legalizó una estructura sindical no contemplada por el marco corporativista (que hasta entonces solo aceptaba organizaciones sindicales de rango nacional por categoría profesional individual, sin representar trabajadores de una gama amplia de categorías, tal como la CUT y las demás centrales actuales hacen), pero también estipulaba que las centrales deben cumplir con medidas de representatividad para poder ser reconocidas y recibir una fracción de los recursos recaudados por el impuesto sindical. Esta medida ha reducido el efecto de la pulverización de las centrales sindicales, provocando la fusión

de organizaciones pequeñas para crear entidades mas representativas (por ejemplo, a través de la unificación de la CGT, CAT y SDS en 2007 para formar la UGT), y también ha permitido que dirigentes de las centrales participen en mesas de negociación colectiva de sus sindicatos de base.

Esta medida fue recibida positivamente por la FS. En las palabras del Secretario General Nacional de la FS, entrevistado para esta tesis,

“La legalización de las centrales nos ha dado mas visibilidad, fortaleciendo nuestros procesos de negociación colectiva y también nuestra participación en los Consejos tripartitos con el gobierno. El aumento de los ingresos significa que las centrales puedan invertir mas en acciones sindicales, sedes, y políticas de comunicación. La legalización formalizó la pluralidad en la cúpula del movimiento sindical, pero hemos visto que este pluralismo no impide la construcción de acciones y políticas conjuntas”.

La posición de la UGT, la tercera central sindical del país en numero de afiliados, es parecida a la de la FS. Según Ricardo Patah, Presidente Nacional de la UGT, entrevistado por la autora,

“Para la UGT, recibir el impuesto sindical ha permitido un fortalecimiento de la central a nivel sub-nacional, porque mas o menos un 40% de estos fondos van a las UGTs estatales. Los demás recursos son utilizados para pagar los gastos de la sede nacional, atraer un cuerpo de asesores de alto nivel profesional, y de intensificar las acciones de la central en Brasilia ante el gobierno”.

En el caso de la CUT, que mantiene su posición como central mas grande del país, la organización recibía ingresos de aproximadamente US\$ 9 millones en 2011 vía impuesto sindical (Scherrer y Hachmann, 2012). Este recurso permite que la central fortalezca su actuación política y estructura organizativa, pero al mismo tiempo la coloca en una posición contradictoria, debido a su posición oficial en contra de la financiación pública de los sindicatos. Según el ex – Presidente de la CUT, Artur Henrique dos Santos, entrevistado por la autora, la recaudación del impuesto sindical por parte de la CUT ha creado una cierta acomodación institucional, expresado en la baja participación de los sindicatos afiliados en una campaña lanzada en 2012 por el Comité

Ejecutivo Nacional de la central en rechazo al impuesto sindical y a favor del fortalecimiento de otras fuentes de financiamiento de las organizaciones sindicales.

Otro cambio a la estructura sindical corporativista fue introducida en 2008, vía la Portaria 186 del MTE, que redefinió los procedimientos para las inscripciones de las organizaciones sindicales por parte de aquel Ministerio. Asimismo, esta norma permite la existencia de más de una entidad sindical a nivel estadual y nacional en la misma categoría profesional, en esta manera manteniendo la unicidad sindical a nivel de la base geográfica más pequeña (usualmente de nivel municipal), pero permitiendo la pluralidad sindical a nivel geográfico más amplio. Esta decisión fue parcialmente laudada por la CUT, debido que ha posibilitado el reconocimiento jurídico de varias de sus federaciones y confederaciones que viene representando trabajadores de determinados sectores económicos en la práctica desde los años 80, así como también ha permitido la creación de organizaciones paralelas en casos donde la corrupción de líderes (interesados en seguir captando los recursos del impuesto sindical) de algunas federaciones sindicales ha inviabilizado la actuación democrática de facciones de oposición dentro de dichas organizaciones. Sin embargo, la CUT también critica algunos aspectos de la Portaria 186, alegando que la norma da mucho poder al funcionario del MTE para definir cada categoría profesional, y que no exige transparencia suficiente con respecto a los procedimientos de las asambleas requeridas y al nivel de representatividad necesaria para crear una nueva federación o confederación sindical (Messias Melo, 2012).

Con todo, esta reforma sindical parcial y fraccionada implementada durante el segundo mandato del gobierno Lula parece no haber contribuido demasiado a estimular la sindicalización, aumentar la representatividad del sindicalismo, o frenar la pulverización del movimiento sindical brasileiro. Por no modificar aquellas reglas que permiten que los trabajadores se beneficien de un acuerdo colectivo sin ser socio del sindicato que lo representa, y por no crear estructuras que permitiría la presencia más directa de los sindicatos en los lugares de trabajo, no se ha logrado estimular muchas campañas eficaces de sindicalización durante los ocho años del gobierno Lula. Por ende, la tasa de sindicalización en Brasil solo aumentaba de 16,7%

de la PEA en 1992 a 17,7% en 2009 (Pichler, 2011). Además, al no acabar con el impuesto sindical, no se modificó la propensión de crear sindicatos para captar este ingreso automáticamente distribuido a organizaciones registradas por el MTE. En Abril 2013, el MTE constataba la existencia de 10.167 organizaciones sindicales de trabajadores en el país, que es apenas una pequeña mejora con relación a los 11.354 sindicatos registrados en el 2001. Otra tendencia que observamos en este periodo es la mayor dispersión de sindicatos con respecto a su afiliación a centrales sindicales, que ha reducido la margen de representación de la CUT en los últimos años. Como se muestra en la Tabla 23, el declive en el numero de sindicatos afiliados a la CUT, de mas de 66% en 2001 a menos de 30% ahora, ha significado una reducción de su poder de promover relaciones de trabajo mas democráticas tanto en el ámbito político como en el ámbito de las relaciones bilaterales con empresarios. Es importante destacar que esta disminución puede ser atribuida tanto a la competencia mas intensa después de 2008 entre centrales sindicales para afiliar sindicatos de base como mecanismo para aumentar su recaudación del impuesto sindical, como a dos importantes cisiones de grupos minoritarios dentro de la CUT, los cuales formaron dos centrales nuevas propias – la Conlutas, formada por un grupo de orientación trotskista que salió de la CUT en 2004, y la CTB, que proviene de sectores ligados al PC do B que rompieron con la CUT en 2007.

Tabla 23: Numero de sindicatos afiliados a una central sindical, 2013⁹

	Numero de sindicatos*	%
CUT	2237	29,4%
FS	1681	22,0%
UGT	1064	13,9%
Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST)	1082	14,2%
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)	675	8,8%
Otros	892	11,7%
Total	7631	100%

*Este número solo contempla organizaciones sindicales con su registro actualizado en el Registro Nacional de Entidades Sindicales de la MTE

Fuente: Sistema Integrado de Relaciones de Trabajo, MTE

⁹ Los datos presentados en esta tabla no son directamente comparables con los datos sobre afiliaciones sindicales en [Tabla 21, por originar de fuentes distintas.

4.6 Avances en los derechos laborales individuales

A pesar de la imposibilidad de reconfigurar el sistema de relaciones laborales a favor del movimiento sindical durante el gobierno Lula, los trabajadores individualmente beneficiaron durante los ocho años de su mandato, principalmente debido al pujante crecimiento económico a partir de 2004, la elevación de sus salarios reales a través de la valorización expresiva del salario mínimo, la implementación de programas sociales para combatir la pobreza, y la formalización de muchos empleos a través de una reestructuración favorable del mercado de trabajo y mayores esfuerzos de fiscalización. Como mencionamos anteriormente, el crecimiento económico empezó a despegar con la restauración de la confianza de los mercados internacionales en la gestión macroeconómica del país después del primer año de gestión del gobierno Lula y con la fuerte valorización de los *commodities* agroalimentarios y minerales que forman la base de las exportaciones brasileños. Debido a este dinamismo económico impulsado en un primer momento por las exportaciones, el gobierno Lula (particularmente a partir del comienzo de su segundo mandato en 2006) tuvo un mayor margen de maniobra para implementar mecanismos más audaces para promover la redistribución de los ingresos de trabajo, además de ampliar las inversiones públicas en infraestructura y facilitar el acceso a crédito para familias de estratos bajos y para empresas nacionales vía el crédito consignado y la capitalización de los bancos públicos. Estos factores elevaron significativamente la demanda interna en el país, creando así un “circulo beneficoso” de crecimiento con reducción de la desigualdad, que se preservó (a pesar de una inflexión momentánea a comienzos de 2009) aun después del estallido de la crisis financiera mundial de 2008. Podemos ver esta dinámica económica positiva, expresada vía el crecimiento del PIB, en la Tabla 24.

Tabla 24: Crecimiento del PIB brasileiro, 2003-2010 (en %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
%	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5
Crecimiento								

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial

Este crecimiento del PIB y de las exportaciones también ayudó a minimizar algunas de las fragilidades externas de la economía brasileña, permitiendo al país pagar la totalidad de sus deudas con el FMI y acumular un gran estoque de reservas en moneda extranjera durante los ocho años del gobierno Lula, que en torno permitió una leve disminución de las tasas de interés, que desde la década de los 90 han figurado entre las más altas del mundo. Asimismo, es importante mencionar que este crecimiento económico ocurrió en un contexto de baja inflación, nunca superando la marca de 2% anual, permitiendo que los avances salariales alcanzados durante este periodo fueran reales y no solo nominales. Este hecho, junto con la implementación de programas de redistribución de ingresos como *Bolsa Família*, que en 2009 atendió a 12,4 millones de familias brasileñas, ayudó a levantar más de 28 millones de personas por encima de la línea de la pobreza durante el periodo 2003-2009 (Fagnani, 2011). Además, según Krein y dos Santos (2012), el índice de Gini registró una mejora pronunciada en los indicadores de desigualdad de ingresos en el país, bajando de 0,583 en 2002 a 0,53 en 2010 (con la calificación de 0 siendo un país sin desigualdades y 1 siendo un país donde toda la renta está concentrada en una sola persona).

La política de valorización del salario mínimo implementado por el gobierno Lula tuvo papel predominante en la reducción de la pobreza en el país y el estímulo de la demanda interna, debido al hecho que no solo muchos salarios sino también los beneficios del sistema de seguro social para trabajadores discapacitados y jubilados están indexados a este valor. Según los datos del Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), en 2009, 46,1 millones de personas recibieron ingresos indexados al salario mínimo, incluyendo 18,5 millones de beneficiarios del sistema de seguridad social, 27,3 millones de trabajadores, y casi 300.000 empleadores (Tavares Soares, 2011). Esta política fue una bandera importante del movimiento sindical, y después de una histórica marcha en Brasilia en 2004 que unificó todas las centrales, Presidente Lula creaba el Consejo Nacional del Salario Mínimo, que diseñó una política que vincula al valor del salario mínimo con el crecimiento real del PIB más la inflación registrada. El resultado final de esta política fue un crecimiento medio real del salario mínimo de 7,6% durante los dos mandatos del Presidente Lula, equivaliendo a una alza real de 53,67% para los años 2002-2010 (Tavares Soares, 2011).

Este movimiento del salario mínimo también afectó positivamente a los trabajadores que reciben rendimientos mayores cuyos salarios son determinados por los acuerdos colectivos negociados por los sindicatos. Durante el periodo 2004-2009, mas de 80% de los ajustes salariales negociados llevaban a aumentos salariales reales por encima de la inflación (Baltar et al, 2010). Sin embargo, como podemos ver en Tabla 27, en la contundente mayoría de los casos el poder de negociación de los sindicatos no era lo suficientemente fuerte para que los aumentos reales conseguidos en estas instancias bilaterales fueran iguales o mejores que lo decretado por el gobierno con respeto al salario mínimo.

Tabla 25: Aumentos reales del salario mínimo versus reajustes salariales obtenidos en procesos de negociación colectiva en Brasil, 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Aumento real del salario mínimo (% en comparación con año anterior)	1,19	8,23	13,04	5,10	4,03
% de negociaciones colectivas con aumento real igual o mejor que aumento del salario mínimo	31,1	0,2*	2,1*	1,4*	1

*Este dato corresponde al porcentaje de negociaciones colectivas registradas en el Sistema de Acompañamiento de Salarios del DIEESE con aumentos reales encima de 5%

Fuente: Dieese (2012), con cálculos de la autora

Otros cambios importantes en la estructuración del mercado de trabajo brasileiro bajo el gobierno Lula fue la reducción del desempleo y de la informalidad, dos elementos que históricamente contribuyeron a debilitar el movimiento sindical y bloquear su capacidad de conseguir mejoras salariales por sus afiliados y por la clase trabajadora en si. Como podemos ver en la Tabla 4.8 abajo, el crecimiento económico pujante, combinado con mayores esfuerzos en la inspección de trabajo y combate al trabajo forzoso e infantil por parte del MTE, Justicia del Trabajo, y Ministerio Publico del Trabajo, ayudó a disminuir tanto el numero de desempleados como el numero de trabajadores informales (sin registro de trabajo, por cuenta propia y no remunerados). Además, la demanda interna intensificada y el mayor acceso a crédito por parte de los bancos públicos como Banco do Brasil, abrieron la posibilidad de que algunos trabajadores

podrían abrir pequeños negocios y convertirse en empleadores. Por eso, según Krein y Dos Santos (2012), si miramos el periodo 2004-2009, la expansión del empleo formal en el sector privado alcanzó 25,3%, el empleo formal en el sector público creció 19,3%, y el número de empleadores creció en 15%.

Tabla 26: Caracterización de la Población Económicamente Activa (PEA) en Brasil, entre 2004-2008 (en %)

	2004	2008
Desempleado	8,9	7,1
Empleo formal (con registro)	34,3	39,1
Empleo informal (sin registro)	16,7	15,9
Trabajo domestico con registro	1,8	1,8
Trabajo domestico sin registro	5,2	4,9
Empleador	3,8	4,2
Cuenta propia	20,3	19,0
No remunerado	5,4	4,0
Autoconsumo y Autoconstrucción	3,6	4,0
PEA total	100	100

Fuente: Baltar et al (2010)

4.7 Movimiento sindical y el gobierno actual del PT: ¿es posible profundizar los cambios?

En retrospectiva, podemos ver que varios hitos para la clase trabajadora brasilera fueron marcados durante los dos mandatos del Presidente Lula, incluyendo reducciones importantes en el desempleo, la informalidad, la desigualdad en la distribución de ingresos, y la pobreza. No obstante, a pesar de estos avances importantes, el movimiento sindical no logró capitalizar de todo del favorable clima político y económico. En buena medida, podemos atribuir estos resultados a factores exógenos al movimiento sindical como la paulatina distanciamiento del PT al movimiento sindical como parte de su transformación en un partido “*catch-all*”

(Hunter, 2010) con una base social distinta a la que participó en su construcción, la gama amplia de partidos desfavorable a una reforma sindical que entraron en el coalición gobernante, y el legado psicológico e ideológico de la época neoliberal que minimiza la necesidad de una respuesta organizativa colectiva a los problemas sociales, además de factores endógenos como la fragmentación organizativa e ideológica del sindicalismo brasileiro y sus enlaces débiles con los trabajadores de base. En las palabras del Secretario Nacional de Políticas Sociales de la CUT, entrevistado para esta tesis,

“El PT hoy tiene poca influencia directa en la agenda política del gobierno federal – el gobierno es del PT, pero no escucha el PT. El gobierno se preocupa demasiado por mantener la coalición amplia de partidos que lo apoya, por eso no quiere tomar en cuenta los proyectos políticos históricos del PT que son mas difíciles de implementar. Además, hay muchos dirigentes actuales del PT que no tienen una ideología muy arraigada, son mas pragmáticos y fácilmente desistan de presionar el gobierno para realizar reformas mas profundas. Por eso, varios movimientos sociales ya no consideran el PT como un partido que puede llevar exitosamente sus demandas al escenario político. Ya no existe un pacto de reciprocidad política entre el PT y los movimientos sociales, incluyendo el movimiento sindical.”

Según un estudio cualitativo de Handlin y Collier (2011), hoy en día los electores del PT no militan en movimientos sindicales o sociales en un porcentaje mas significativo de que electores de otros partidos, y la participación de los afiliados del PT en actividades partidarias como reuniones del partido o comicios electorales es casi igual al nivel de participación activa de ciudadanos brasileiros afiliados a partidos del centro o derecha. Así que el PT sigue apostando en un modelo partidario “electoral-profesional” que minimiza el papel de los activistas partidarias y de los movimientos sociales en la movilización del apoyo para sus propuestas políticas y electorales. Entonces, a pesar del nombramiento de varios lideres oriundos del movimiento sindical a puestos altos en el Poder Ejecutivo durante los gobiernos comandados por el PT, estos escogieron no adoptar una gran parte de la plataforma política de sus aliados en la CUT, llevando a una situación en que el movimiento sindical fue integrado al proyecto lulista en una forma subordinada. Utilizando las palabras de Victor Baez, Secretario General de la Confederación Sindical de las Americas (CSA), entrevistado para esta tesis,

“En general, hay un desprecio hoy por parte de los partidos de izquierda en América Latina por los movimientos sindicales, porque somos relativamente débiles, pero en la mayoría de los países, los partidos de izquierda son bastante débiles también. Para mejorar la institucionalidad del movimiento sindical se necesita cambiar las reglas de juego político, para facilitar procesos de auto-reforma, y así fortalecer de nuevo sus enlaces con los partidos progresistas.”

En esta línea, Teixeira y Pinto (2012) destacan que la “nueva base” del PT compuesta de electores pobres del Norte y Nordeste del país que votaron por Lula en las elecciones presidenciales de 2006 en un porcentaje record (votando por el PT en un 69% en el segundo turno, en comparación con 66% en las elecciones de 2002, y 43% en las elecciones de 1989) que han beneficiado directamente de los programas de transferencia de ingresos, es caracterizada por su baja participación activa en movimientos sociales y sindicales, además de su defensa de valores tradicionalmente asociada con la derecha, como el combate a la inflación y la seguridad pública. Esta nueva base del partido, llamada de “subproletariado” por Singer (2012)¹⁰, apoya activamente las políticas instauradas por el gobierno Lula de combate a la pobreza, pero solo dentro del orden social montado por los elites, debido a su miedo de provocar un retorno a la época de inestabilidad económica que, por falta de organización propia, impactó a ellos mas gravemente de que a la clase trabajadora “tradicional”. Para Singer, el proyecto político de la masa subproletaria lulista es una “revolución pasiva” en el sentido gramsciano, que ha elevado sus estándares de vida no a través de la lucha propia pero sí vía la actuación de un líder con características bonapartistas. Singer clasifica este proyecto como un “semitransformismo” que no permite la implementación de reformas mas estructurales, como una reforma sindical que cambiaría radicalmente el sistema de relaciones de trabajo en el país.

Asimismo, el grupo difuso de partidos (incluyendo muchas leyendas políticas oportunistas sin una ideología definida que antes hacían coaliciones con partidos de la derecha, en particular el PMDB) que respalda el gobierno del PT limita la capacidad de acción del partido para implementar reformas mas amplias y mas controvertidas, como una reforma sindical. Por

¹⁰ Como definición de “subproletariado”, Singer adopta el concepto de Paul Singer, quien los describe como el conjunto de los trabajadores que ofrezcan su fuerza de trabajo en el mercado sin encontrar a alguien quien la adquiriría por un precio que garantizaría su reproducción bajo padrones normales, incluyendo en esta categoría trabajadoras domésticas, funcionarios de pequeños negocios, y otros grupos de trabajadores carentes de representación eficaz.

ejemplo, en las elecciones de 2010, la coalición que apoyó la candidatura de la petista Dilma Rousseff para la Presidencia captó 311 de los 513 escaños en la Cámara de Representantes, pero apenas 88 de ellos (el 17,2% del total) fueron para el PT, con 79 y 41 escaños (15,4% y 8% del total) yendo a los partidos centristas o no-ideológicos como el PMDB y el PR, respectivamente. Según Nobre (2010), la ampliación de la coalición petista a incluir partidos clientelistas (sin enlaces con el movimiento sindical) como el PMDB a partir del escándalo del “mensalão” en 2005 redujo la polarización dentro del sistema político brasileiro actual y llevó a la ascensión de lo que él denominó de “peemedebismo”- la construcción de una minoría hegemónica capaz de frenar cambios políticos significativos pero sin una agenda positiva de propuestas políticas alternativas.

Al mismo tiempo, la debilitación de la CUT, el aumento en la dispersión del poder entre las distintas centrales sindicales y las importantes divergencias políticas e ideológicas entre ellas ha dificultado la creación de consensos alrededor de un nuevo proyecto de reforma sindical favorable a los trabajadores para presentar al gobierno actual. Según los testimonios de dirigentes sindicales de la UGT entrevistados por este estudio, ellos creen que ninguna reforma profunda a la estructura sindical es necesaria hoy para fortalecer el movimiento. Al mismo tiempo, los líderes de la CUT consultados por esta investigación mantienen que una reforma sindical que fortalecería la presencia de los sindicatos en los lugares de trabajo vía un sistema de delegados (con garantías legales para los representantes sindicales que ejercerían este labor) y que minimizaría el papel del Estado en su financiación y funcionamiento sigue siendo imprescindible para crear organizaciones sindicales mas fuertes y representativas. Por ejemplo, según el Presidente actual de la CUT, Vagner Freitas, entrevistado para esta investigación,

“Para tener una democracia mas fuerte, Brasil necesita sindicatos mas fuertes. Por eso, la reforma sindical tiene que volver a la agenda política, y la CUT debe insistir en esto. Al mismo tiempo, la CUT va a tener que relativizar sus demandas frente a las posiciones de las demás centrales, para conseguir una reforma sindical posible – no la soñada – concertada entre todas las centrales brasileiras. La CUT puede flexibilizar los criterios con respeto a las elecciones sindicales y las formas de financiación de los sindicatos, por ejemplo, para por lo menos llegar a una propuesta de medio termino.”

No obstante, dentro de la propia CUT, la creciente acomodación a la estructura sindical oficial por parte de algunos de sus afiliados ha inhibido la implementación de acciones coherentes y eficaces para promover una reforma sindical, algo que puede ser visibilizado en la poca adherencia al plebiscito contra el financiamiento público de los sindicatos, lanzado en Marzo de 2012. Debido a la falta de implantación de una reforma sindical abarcadora durante los diez años del gobierno del PT, y a diferencia del caso uruguayo documentado anteriormente, no se puede reconocer la presencia de un sistema de representación de intereses “corporativista social” en la sociedad política brasileiro hoy. Esto porque no hay una centralización de la fragmentación de la representación de la clase trabajadora, debido a la pulverización de las estructuras sindicales, tanto de base como de cúpula, y hay una ausencia de espacios en cual los representantes de las entidades sociales y sindicales tengan un poder determinante (y no solo consultivo) en la formulación e implementación de políticas publicas.

Por otro lado, en la coyuntura política y económica actual, existen otros factores que podrían ser favorables a la incorporación mas significativa de una agenda laboral progresista en las prioridades del gobierno del PT en el futuro próximo, incluyendo la implementación de una reforma sindical. Podemos destacar el mantenimiento de indicadores positivos con respeto al mercado de trabajo, la incorporación de nuevas demandas y segmentos de la clase trabajadora dentro del movimiento sindical brasileiro, y la capacidad duradera de movilización del movimiento sindical. Mientras el crecimiento económico ha estancado en años recientes, llegando a apenas 2,7% en 2011 y 0,9% en 2012, los indicadores de desempleo abierto en siete regiones metropolitanas (medidas por el DIEESE), se mantuvieron en 7,9% y 8,1%, respectivamente, que es una mejora sorprendente en comparación con 2009 y 2010 cuando el desempleo abierto fue registrado en 9,7% y 8,5%, a pesar del crecimiento económico mas dinámico durante el periodo. Estos indicadores sugieren que Brasil está en una situación cerca del pleno empleo, y la disminución del ejército de reserva de los desempleados tienden a ayudar los sindicatos a conseguir mas avances reales a través de sus procesos de negociación.

Otro factor positivo incluye los cambios recientes en las organizaciones sindicales brasileiras para representar mejor varios segmentos del mercado de trabajo que han sido excluidos del sindicalismo tradicional, en esta manera aumentando su legitimidad ante la clase trabajadora en su configuración actual. Por ejemplo, en el caso de la CUT, en su Congreso de 2009, nuevas Secretarías para representar a los trabajadores afro-descendientes y jóvenes fueron integradas a su estructura, y en su Congreso de 2012, se aprobó una moción que dicta la paridad de género en todos sus instancias de dirección. En las palabras de Vagner Freitas,

“La CUT tiene que mejorar la representación de sus propias bases, sobre todo en las nuevas categorías de trabajadores que surgieron, y si no, los trabajadores no van a participar activamente en el movimiento sindical y van a buscar otras formas de organización, como por ejemplo el movimiento *Occupy Wall Street*. La CUT tiene que implementar estrategias para fortalecer sus bases en las condiciones laborales de hoy, cuando casi no existen mas grandes concentraciones de trabajadores en el mismo lugar. El papel de la CUT es despertar un sentido de pertenencia a la clase trabajadora entre aquellas personas que son designadas como la ‘nueva clase media’. Para hacer esto, la CUT debe seguir renovando la dirigencia de sus sindicatos, incluyendo mas jóvenes, quienes entiendan mejor cómo funciona el mundo de trabajo hoy en día.”

También es importante destacar que la capacidad de movilización de los sindicatos brasileiros sigue siendo alta, como manera eficaz de presionar tanto a sus aliados partidarios en el poder como al sector empresarial durante procesos de negociación colectiva. Según Boito Jr. y Marcelino (2010), el segundo gobierno de Lula fue marcado por una retomada de la protesta sindical y en particular de la huelga, con el número de acciones aumentando de 299 en 2005 a 411 en 2008. Asimismo, las reivindicaciones de los huelguistas han sido principalmente ofensivas, es decir, por mejoras salariales reales o nuevos beneficios, en vez de la preservación de beneficios ya obtenidos, como vimos en la década de los 1990. Los sindicatos también han preservado su capacidad de protestar ante el gobierno, evidenciado recientemente por la huelga en 2012 que llevó casi 400.000 servidores públicos federales a la calle por mas de tres meses para mayores aumentos salariales, y la 7ª Marcha de la Clase Trabajadora en Marzo de 2013 que movilizó mas de 50.000 trabajadores a reclamar por una jornada semanal de 40 horas y la reducción de despidos inmotivados. Como respuesta a esta presión, el Poder Ejecutivo aprobó la reglamentación del Convenio 151, que fortalece el derecho de negociación colectiva y de huelga

para los empleados públicos¹¹. También se debe destacar la acción conjunta de las centrales sindicales en 2013 que logró bloquear la aprobación en el Congreso Nacional de una propuesta de ley (PL 4330) que expandiría la práctica de tercerización. No obstante esta victoria, reflejando la tendencia “peemedebista” que permea la cultura política del país, el movimiento sindical no ha podido avanzar en la aprobación de proyectos de ley que revertirían las formas de precarización de la contratación laboral que fueron introducidos en la legislación laboral durante el gobierno de Cardoso.

Tomando en cuenta estos factores, podemos observar que hasta ahora, bajo el gobierno del PT, la clase trabajadora ha podido progresar económicamente sin un fortalecimiento significativo del poder sindical y sin una reconfiguración del sistema de relaciones laborales. Sin embargo, esta tendencia podría estar llegando a su límite, debido a factores como la desaceleración del crecimiento registrado en 2012 y la presión para subir las tasas de interés debido a las fragilidades del entorno económico interno y externo; las dificultades en aumentar aun mas los costos laborales, los encargos fiscales, y otros impuestos sin protestas por parte de partidos tradicionales en la base de los aliados del gobierno; el creciente descontento de la juventud trabajadora que busca una mejora en la calidad de los bienes públicos ofrecidos por el Estado, expresado en la onda de protestas realizadas espontáneamente en Junio de 2013; y el distanciamiento personal entre la actual Presidenta Dilma Rousseff y los dirigentes sindicales. Pero por otro lado, el gobierno nacional y el PT reconoce el movimiento sindical y la CUT en particular (quien sigue representando mas de 22 millones de trabajadores brasileiros) como una fracción todavía imprescindible de su base cuyo soporte aun es necesario para asegurar su victoria electoral en los próximos comicios electorales en 2014 y la sustentabilidad de su proyecto político en el largo plazo. Para lograr que reformas mas estructurales (incluyendo una reforma sindical) vuelvan a la agenda de este gobierno que opera en un escenario de disputa política permanente, el movimiento sindical debe condicionar su apoyo electoral al PT a la inclusión de mas de sus demandas programáticas. Al mismo tiempo, los sindicatos deben

¹¹ Se debe mencionar que, a pesar del compromiso asumido por la Presidenta Rousseff con las centrales sindicales brasileiras en Marzo de 2013 de homologar las leyes laborales nacionales con la Convención 151, en Diciembre de 2013, esto todavía no ha ocurrido, en gran parte debido a la falta de apoyo de la bancada del PMDB para la ampliación de los derechos sindicales de los empleados públicos.

mantener y hasta aumentar su capacidad de movilización independiente, para poder inclinar el balance de la correlación de fuerzas al favor de los trabajadores y sus organizaciones, así abriendo el camino a una reestructuración mas permanente de las relaciones laborales en el país en un futuro próximo.

CAPITULO 5: HACIA UNA RECONFIGURACIÓN DE LA ACCION SINDICAL: UNA COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO DE BRASIL Y URUGUAY

Después del análisis anterior de la actuación sindical en Brasil y Uruguay bajo los gobiernos progresistas, es necesario reflejar sobre por qué se registró una reestructuración mas profunda del sistema de relaciones laborales vía cambios legislativos y la reinstauración de prácticas de dialogo social en el segundo país, mientras en el primer país el sistema heredado desde gobiernos anteriores no se alteró significativamente. En este capítulo, intentaremos entender las razones para esta divergencia, en esta manera identificando las factores (tanto exógenas como endógenas al movimiento sindical) que mas inciden en la capacidad de los sindicatos y sus aliados políticos de expandir la gama de los derechos laborales colectivos reconocidos y promovidos por el Estado, así influyendo positivamente en las condiciones y relaciones de trabajo para los trabajadores. Para cumplir con esta tarea, volveremos primero a las hipótesis planteadas en el capítulo introductorio para comparar cada teoría con los hechos concretos presentados en los estudios de caso de Brasil y Uruguay. Luego ampliaremos nuestra mirada comparativa para contextualizar mas la dinámica de la inserción política del movimiento sindical en el Cono Sur. Complementando esta comparación, contrastaremos los dos casos principales con lo de Paraguay, vía una descripción breve de la actuación política del movimiento sindical bajo el gobierno de la “nueva izquierda” de Fernando Lugo y sus *outcomes* para la clase trabajadora en ese país suramericano.

Como parte de nuestro intento a validar las hipótesis postuladas en el Capitulo 1, analizaremos primero los factores inherentes al contexto geopolítico y económico que encuadraron los años en que los gobiernos progresistas objetos de estudio operaron. Específicamente, la hipótesis plantea que “el contexto económico y político de la región en los últimos diez años, marcado por el crecimiento económico sostenido, el reflujo del poder americano y la configuración de nuevos bloques de poder entre países del Sur, y la fragmentación de intereses de las élites locales, ofrece mas *policy space* a los partidos progresistas gobernantes, así abriendo mayores posibilidades para la reestructuración y reregulación de los mercados de

trabajo.” Con relación a la dinámica económica, como comentamos en los capítulos anteriores, durante grande parte de la primera década del siglo XXI, las economías de los países del Cono Sur beneficiaron del doble movimiento de la valorización de los precios de los *commodities* que exportaban, ayudando a sanear sus balances de pagos, y el estímulo de la demanda interna para bienes y servicios vía el aumento de los salarios mínimos y promedios y una expansión al acceso a crédito de consumo para las familias, creando una situación favorable a la ampliación de los derechos laborales colectivos y a la formalización del trabajo.

En el caso de Uruguay, la combinación de estos dos factores positivos, mas una extensión puntual de los beneficios de seguro-desempleo, era tan poderosa que el país logró mantener una tasa de crecimiento económico positiva aun durante la crisis económica de 2008-9. En Brasil, apenas dos trimestres de retracción económica fueron registrados durante ese periodo. La causa principal de la salida rápida de la crisis tiene que ver con el aumento en los gastos del Estado y de las familias, estimulados por nuevas inversiones en proyectos de infraestructura y programas de extensión de impuestos para productos durables de consumo masivo. En esta manera, el país compensó por la caída de sus exportaciones a los mercados tradicionales de Europa y EEUU. Sin embargo, en los dos países objeto de estudio, la alza en el valor de los *commodities* impulsó lo que algunos críticos como la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (2010) han denominado la “reprimarización” de estas economías, que podría perjudicar su dinámica económica futura, aumentando su dependencia en los mercados externos y limitando su capacidad de crear empleos decentes a través de la construcción de cadenas de producción con valor agregado. Podemos visualizar esta tendencia vía el aumento en la exportación de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales registrados en Uruguay, de 50,8% de las exportaciones totales del país en 1990 a 55% en 2008 (Zurbriggen y Casa, 2012: 278). Un movimiento idéntico fue registrado durante ese periodo en Brasil, con la exportación de productos básicos como porcentaje de exportaciones totales surgiendo de 27,8% en 1990 a 37,9% en 2008 (Cano, 2012: 13). De la misma forma, según datos del Banco Mundial, las tasas de formación bruta de capital en Uruguay y Brasil llegaron a solo 13,2% y 18% del GDP en 2012, respectivamente, por debajo de todos los demás países suramericanos con las excepciones de Bolivia y Paraguay, impidiendo un crecimiento mas robusto del PIB. Esto ha causado una estagnación en el empleo en el sector manufacturero en ambos países (en Uruguay, el empleo en

el sector bajó de 14,8% a 14% de la población ocupada entre 2006-9, según el INE, mientras en Brasil, bajó de 14,8% a 14,7% durante el mismo periodo según los datos de la PNAD), donde la parte mas estructurada del movimiento sindical se encuentra. Por eso, esta tendencia podría socavar la capacidad de los sindicatos de seguir abogando para cambios positivos para los trabajadores en la agenda laboral de los dos países objetos de estudio.

Con relación a la dinámica de la política externa, durante la primera década del siglo XXI, los países del Cono Sur efectivamente lograron aflojar un poco sus lazos de dependencia política a los países desarrollados (y particularmente a los Estados Unidos), lo que abrió un espacio para la formulación de nuevas políticas publicas tanto a nivel doméstico como internacional, sin el espectro de intervención militar o político desde el Norte. Esta nueva libertad en la arena política está asociada directamente con el fin de la Guerra Fría y la instauración de la “Guerra contra el Terror”, que desplazó el foco geográfico de la política internacional de los EEUU desde su “patio trasero” tradicional al Oriente Medio y el Asia Occidental. En las palabras de Hershberg (2010: 243):

Mientras que hace una década, la desaparición del Bloque Soviético se pareció impactar mas en la perspectiva de la izquierda latinoamericana de construir un referente posible para una paradigma alternativa de desarrollo (...), hoy, su importancia se basa en haber abierto un espacio para la emergencia de alternativas sin ser etiquetadas como amenazas a la seguridad nacional tanto por los elites domésticos como por los detractores norteamericanos.

(Traducción libre al español de la autora.)

El espacio político ofrecido por esta coyuntura internacional ha permitido que los gobiernos progresistas en el Cono Sur amplíen significativamente sus políticas de redistribución de ingresos, frenen la onda de privatizaciones de empresas publicas, y en el caso de Argentina, re-nacionalice el sistema de pensiones y la compañía nacional de petróleo – iniciativas políticas marcadamente anti-neoliberales que serían consideradas anatema por los EEUU durante los años 1990s.

Asimismo, en este periodo actual, los países suramericanos han tomado posiciones más independientes en los foros multilaterales tradicionalmente dominados por los países desarrollados y han conseguido salir de importantes crisis diplomáticas regionales sin la intervención directa de los EEUU. Por ejemplo, todos los países de América del Sur condenaron la invasión estadounidense de Iraq bajo falsos pretextos en 2003, con Chile y México, en su condición de miembros no-permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en aquel momento, jugando un papel particularmente importante en la construcción de una oposición multilateral a esta acción bélica unilateral. Adicionalmente, el intento de golpe de estado contra Hugo Chávez en Venezuela en 2002 y la crisis transfronteriza entre Colombia y Ecuador por causa de un bombardeo no-autorizado de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano en 2008, fueron neutralizados por los propios líderes latinoamericanos, sin una acción determinante por parte de los EEUU. Igualmente, se debe destacar la creación en este periodo de nuevas instituciones multilaterales regionales en contrapunto a la Organización de Estados Americanos (OEA) tradicionalmente dominada por el poder estadounidense, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), fundadas en 2007 y 2010, respectivamente.

En este contexto, marcado por la retirada relativa de los EEUU del escenario latinoamericano y del declive paulatino del poder estadounidense en todo el mundo, Brasil (bajo el gobierno del Lula da Silva) logró aprovechar de los vacíos dejados por ese país en América del Sur y sus ventajas comparativas con respecto al tamaño de su economía y extensión territorial, en esta manera estableciéndose definitivamente como poder hegemónico subregional. El país lideró los esfuerzos de integración latinoamericana que han caracterizado este periodo, no solo vía el apoyo a la creación de las nuevas organizaciones regionales mencionadas anteriormente, sino también a través de la reactivación política del Mercosur, que durante los años 90 fue relegada al estatus de mero acuerdo comercial, pero ahora actúa también en el ámbito de la activación de cadenas productivas subregionales, la facilitación del libre movimiento de trabajadores tras fronteras, y la promoción de la democracia (ejemplificado por sus acciones contra el gobierno de

facto de Federico Franco en Paraguay después de la remoción del Presidente Fernando Lugo en Junio de 2012). Es oportuno recordar que el resurgimiento de Mercosur como un bloco económico y político bajo el comando de Brasil ocurrió después del entierro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el proyecto estadounidense de ampliación del NAFTA, en 2005, debido al bloqueo activo de la iniciativa por parte del gobierno Lula, juntos con la Venezuela de Chávez y el Argentina de Nestor Kirchner. Durante la primera década del siglo XXI, Brasil también expandió su actuación en el escenario mundial, integrando el nuevo bloco de poderes emergentes denominado los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur), que se fortaleció tras las secuelas de la crisis financiera mundial de 2008 y cuyo poder ahora está reflejado en las reformas de gobernanza de la FMI implementadas en 2010 (Stuenkel, 2013) y el nombramiento del brasileiro Roberto Azevedo como Director General de la OMC en 2013. Además, durante el gobierno Lula, Brasil reestructuró y amplió sus políticas de cooperación internacional Sur-Sur, con la meta de expandir la acción de las empresas nacionales “campeones” y la influencia política del país en regiones como África y el Oriente Medio (Vicentini, 2008: 112). Por eso, podemos afirmar que, dentro de los casos estudiados, Brasil es el país que mas ha ganado *policy space* doméstico como subproducto de su inserción actual en el escenario geopolítico.

Con respecto a las elites políticas tradicionales, su incapacidad de producir respuestas adecuadas a la crisis social fomentada por el neoliberalismo a comienzos del siglo XXI, llevó a su aniquilación histórica en las urnas en Uruguay y su fragmentación partidaria y asimilación parcial dentro del proyecto “lulista” en Brasil. La derrota en primer turno de los Partidos Blanco y Colorado por el FA en Uruguay en las elecciones presidenciales de 2004 como producto del descontento generalizado de la población uruguaya con la caída de los salarios reales y el desempleo desenfrenado después de la crisis económica de 2002, quitó esas elites de otrora al acceso de todas las fuentes del poder político, tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo. Eso, por el hecho que el FA logró instalarse como partido gobernante con mayorías propias, con un control absoluto del Congreso y sin tener que otorgar puestos en el gabinete ministerial a representantes de otros partidos. Este *performance* se repitió en los comicios presidenciales de 2009, cuando de nuevo el FA consiguió captar mayorías en el Legislativo y mantener su control

del Ejecutivo, después de una victoria de más de ocho puntos contra el Partido Blanco en la segunda vuelta. Todo esto significa que, desde 2004, las elites políticas tradicionales en Uruguay no han podido reconfigurarse bajo nuevos liderazgos fuertes, en esta manera abriendo camino para un recambio más permanente de elites, que provengan del partido progresista “intruso”, según el concepto de Moreira (2009: 115).

En el escenario partidario brasileiro marcado por su alto grado de fragmentación, el PT no logró consolidarse como fuerza política hegemónica, aun después de su victoria en las elecciones presidenciales de 2002, entonces tuvo que apelar a otras bases de apoyo (incluyendo algunos miembros de las elites políticas históricas) para sustentar su gobierno. Bajo el liderazgo de Lula, el PT confeccionó un proyecto denominado “liberal-desarrollista” por Singer (2012: 30), que mantuvo las orientaciones macroeconómicas neoliberales establecidas por el gobierno anterior del PSDB (que favorecían el capital financiero debido a la mantenimiento de tasas de interés altas) pero al mismo tiempo expandió los ingresos de la población más desfavorecida a través de políticas amplias de transferencias monetarias y la valorización del salario mínimo (que no solo favoreció a los trabajadores pero también los empresarios del sector productivo, por aumentar la demanda interna para productos manufactureros y de servicios). Esto galvanizó un apoyo masivo que los partidos de oposición al gobierno Lula no consiguió contrarrestar, llevando al derrota del candidato del PSDB por más de 20 puntos en la segunda vuelta de las elecciones de 2006, aun después del estallido del escándalo de corrupción conocido como el “mensalao”, involucrando líderes nacionales del PT. Esta victoria aplastante consolidaba el apoyo de algunas leyendas tradicionales (incluyendo el PMDB y PSB) al proyecto lulista. En las próximas contiendas electorales presidenciales en 2010, las elites que no se unieron al proyecto gobiernista, terminaron dividiendo su apoyo entre el candidato más tradicional del centro-derecha (José Serra, del PSDB) y el nuevo liderazgo centrista de Marina Silva del Partido Verde, en este modo permitiendo la continuidad del proyecto lulista a través de la victoria de la candidata Dilma Rousseff del PT. Así que, tanto en Brasil como en Uruguay, la incapacidad de las viejas elites políticas de contraponerse efectivamente en aquel momento histórico a los partidos progresistas, ofreció más espacio a ellos para implementar políticas nuevas en materia de relaciones laborales. Por lo tanto, debemos enfocar más en otros factores contemplados por nuestras hipótesis para

entender mejor la divergencia entre las opciones políticas escogidas por los gobiernos progresistas de Uruguay y Brasil con respecto a los derechos laborales colectivos.

Otra hipótesis planteada en el primer capítulo de esta tesis referencia la naturaleza de la institucionalización del Estado y del propio partido político progresista como factores determinantes en la construcción de un sistema de representación de intereses neo-corporativista en el ámbito de las relaciones de trabajo en los países del Cono Sur. Postulamos que “la llegada de poder de un gobierno de ‘nueva izquierda’ no necesariamente significa que habrá una expansión de los derechos laborales y sindicales. Para poder virar la correlación de fuerzas a favor de los actores sindicales y mudar el marco de las relaciones de trabajo para que se aproxime a un sistema “neo-corporativista”, es necesario tener un Estado con la capacidad institucional de construir acuerdos entre distintos actores sociales (principalmente, los que representan capital y de trabajo) y garantizar el cumplimiento de dichos acuerdos. Asimismo, la fuerza política progresista en el poder debe mantener por lo menos algunos rasgos de un partido ‘movilizado externamente’ (...) que priorizaría los intereses de sus bases sindicales, por encima de presiones clientelistas o ideológicas a favor del mantenimiento del status quo económico y laboral.”

Para validar esta hipótesis, es necesario revisar el legado histórico-institucional de los sistemas políticos de cada país objeto de estudio. Particularmente, precisamos entender los factores históricos que contribuyeron al estructuración del Estado y condicionaron sus procesos evolucionarios, para poder medir la fuerza actual del Estado no solo para formular y avalar el cumplimiento de pactos sociales, pero también para mantener las garantías democráticas que son un telón de fondo imprescindible para una incorporación mas plena de los trabajadores en el *polis* nacional. Al mismo modo, se debe analizar las raíces de la configuración del sistema partidario en cada país estudiado, para poder calcular su nivel de estructuración ideológica y, en el caso de los partidos de izquierda, su capacidad de efectivamente representar al movimiento sindical. Con respecto a nuestras indagaciones sobre la estructuración del Estado y su capacidad institucional, nuestro análisis partirá de las conceptualizaciones de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) y de Huber (1995). Como mencionamos en Capítulo 1, la teoría postulada por el primer grupo de

autores intenta identificar los factores claves detrás de los procesos de construcción y mantenimiento de la democracia en América Latina, enfocando en la correlación de fuerzas entre las clases sociales, la relación entre el Estado y la sociedad civil, y el impacto de las instituciones transnacionales. Asimismo, Huber pretende medir la capacidad del Estado (*State strength*), basándola en su habilidad de alcanzar metas establecidas por líderes políticos del Poder Ejecutivo, con relación a cuatro factores – 1) el mantenimiento de un estado de derecho dentro de la totalidad del territorio nacional y para la totalidad de la población viviendo dentro de sus fronteras; 2) la promoción de procesos de acumulación capitalista; 3) la legitimización de sus acciones a través del consentimiento voluntario de los ciudadanos; y 4) el diseño e implementación de procesos redistributivos de recursos sociales y económicos (Huber, 1995: 167).

Utilizando el marco de análisis ofrecido por estos autores, podemos decir que, el Estado uruguayo presenta mayores niveles de estructuración, apertura democrática y capacidad de gestión de políticas públicas de que su contraparte brasileiro. Esto en gran parte es debido al legado histórico político y económico que permitió una consolidación institucional temprana de la contestación entre elites, la incorporación prematura de la clase trabajadora, la construcción de una clase media urbana grande con valores pro-democráticos y pro-redistributivos a través de los procesos de industrialización y expansión del Estado, periodos de prosperidad y estabilidad económica relativamente largos durante el siglo XX, y el mantenimiento de un sistema partidario estable con raíces fuertes dentro de la sociedad. De acuerdo con Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992: 165-187), Uruguay exhibe varias características históricas que lo llevó a la construcción de una democracia plena y relativamente estable, particularmente una economía basada en exportaciones agrícolas pero sin el uso intensivo de mano de obra (significando que la clase oligarca no precisaba reprimir y excluir sistemáticamente a los trabajadores rurales); un proceso comparativamente exitoso de industrialización, que expandió y fortaleció la clase trabajadora y media urbana, quienes juntos son los actores sociales mas marcadamente pro-democráticos en la región suramericana, y el establecimiento temprano del control civil sobre los militares, además de la creación de dos partidos políticos fuertes que lograban circunscribir pacíficamente las disputas por el poder político. También es importante mencionar que, por lo

menos hasta la crisis económica que comenzó a sacudir el país a finales de la década de los 1960 después de más de tres décadas de prosperidad continua, la mayoría de las élites nacionales no se oponían (y hasta encorajaban) la expansión de políticas redistributivas, formuladas para contener las demandas de un movimiento sindical fuerte, militante y pluralista, cuyo apoyo electoral los dos partidos tradicionales competieron para retener (Collier y Collier, 2002: 664). Volviendo a las categorías planteadas por Stephens, estas políticas inclusivas reforzaban la legitimidad del Estado democrática, una tendencia que continúa aun después del episodio autoritario que duró de 1973 a 1985, y la crisis financiera que marcó los primeros años del siglo XXI. Por ejemplo, según datos del Latinobarómetro (Caetano y De Armas, 2012: 119), la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Uruguay fue registrada en 55% en pleno auge de la crisis en 2001, mientras en América Latina como un todo esta cifra solo llegó a 25%; y en 2010, al asumir el segundo gobierno del FA, la satisfacción con la democracia entre los uruguayos llegó a 78%, en comparación con una cifra de apenas 44% para América Latina.

Con respecto a la configuración del sistema partidario uruguayo y la naturaleza actual del enlace entre el partido político de izquierda y el movimiento sindical, una vez más vemos que los factores histórico-estructurales que condicionan las acciones actuales (desde nuestra mirada teórica, que incorpora el concepto de *path dependency*), son más favorables para la construcción de avances en materia de los derechos laborales colectivos en Uruguay de que en Brasil. En Uruguay, el sistema partidario es poco fragmentado (siendo hoy en día un sistema marcado por su bipolaridad, con los dos partidos tradicionales compitiendo juntos contra el FA), y bastante estable, sobreviviendo el período dictatorial sin mayores cambios estructurales. Además, los partidos uruguayos representan verdaderas opciones ideológicas distintas (en vez de ser meros vehículos clientelistas), con un estudio cuantitativo de Zechmeister (2010) registrando a Uruguay como el segundo país latinoamericano (superado solo por Chile) con más correlaciones entre la división partidaria y la división ideológica. A propósito de las conexiones actuales entre el FA y el movimiento sindical uruguayo, como documentamos en el Capítulo 3, pese al movimiento paulatino hacia el centro del espectro ideológico por parte del partido, no se han desatado los fuertes enlaces ideológicos, programáticos y personales entre el FA y el PIT-CNT, que se expresa en el paralelismo entre las facciones políticas en ambas organizaciones; en la acción conjunta

dentro y fuera del Parlamento con respeto a una gama amplia de iniciativas políticas, involucrando no solo temas estrictamente laborales sino también sociales, como la descriminalización del aborto y el matrimonio homosexual durante el gobierno de Mujica; y hasta en el tránsito fácil de dirigentes de alto nivel de una organización a otra, ejemplificado por el ex Coordinador del PIT-CNT, Juan Castillo, quien asumió el puesto del Vice-Presidente Nacional del FA en 2012. Así que, a pesar de haber profesionalizado más sus operaciones como partido, y haber minimizado el peso de los Comités de Base en los procesos de toma de decisiones, el FA y su agenda política sigue siendo altamente influenciado por el movimiento sindical.

Analizando el caso de Brasil, y específicamente la estructuración del Estado y el sistema partidario brasileiro, observamos unas tendencias en sentido opuesto. Con respecto a la construcción de la democracia en Brasil, si retornamos al marco analítico de Rueschemeyer, Stephens y Stephens, se puede caracterizar el sistema político brasileiro como “democrático sin restricciones” solo después de las primeras elecciones presidenciales populares en el período pos-autoritario, en 1989. Los autores atribuyen la dificultad de construir un Estado democrático pleno en Brasil en el siglo XX al poder afianzado de los elites agrarios que emergieron de la época esclavista, quienes no permitían el empoderamiento de la clase trabajadora rural, juntos con la subsunción temprana del movimiento sindical dentro del proyecto corporativista estatal de Vargas. En sus propias palabras,

Bajo el Estado Novo corporativista, Vargas perseguía una estrategia de incorporación a lo máximo, enfatizando el control social vía la burocracia del Estado. El resultado fue un movimiento sindical razonablemente fuerte, medido por su tamaño, pero con una capacidad de movilización muy baja y sin articulaciones políticas independientes. En esta manera, a pesar de la industrialización creciente durante los años 1930-1940, la sociedad civil no desarrolló muchas expresiones autónomas ni una articulación política eficaz a través de partidos políticos con presencia nacional, y presiones democráticas de grupos subalternos fueron débiles aun hasta mediados del período pos-1945 de democracia restringida. (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992: 188-9) – traducción libre al español de la autora

En este modo, la transición a una economía nacional moderna vía la industrialización, ocurrió bajo un sistema corporativista estatal, que sobredimensionó el poder del Ejecutivo y

subordinó la organización libre de la sociedad civil a los intereses del Estado. Esto, combinado con la gran heterogeneidad entre clases, sectores económicos y regiones geográficas que marca el país, ha producido una democracia que ha sido distinguida desde la caída del Estado Novo en 1945 por su inestabilidad, desigualdad, e impopularidad (por lo menos entre las clases medias y altas). Esto ha socavado la legitimidad del Estado y su capacidad de implementar políticas redistributivas profundas, utilizando las categorías de *State strength* confeccionadas por Huber. Siguiendo el análisis clásico de Abranches (1988), el sistema político brasileiro aun puede ser caracterizado como un “presidencialismo de coalición”, debido a la falta de una institucionalidad partidaria capaz de agregar los intereses altamente heterogéneos dentro del país en un numero mas limitado de partidos políticos, en esta manera dificultando la creación de gobiernos de un solo partido y estimulando choques dentro y entre el poder Ejecutivo y Legislativo, que en torno limita la capacidad del Estado de formular, negociar e implantar políticas publicas mas complejas. Encontramos la expresión actual de esta tendencia en el “peemedebismo” descrito en mas detalle en Capitulo 4, que ha coartado la capacidad del gobierno del PT de implementar una gran parte de su programa político histórico, en nombre de la preservación de la “gobernabilidad”. Y en referencia a la fuerza de las conexiones entre el PT y el movimiento sindical (y particularmente su vertiente CUTista), ya documentamos en el estudio de caso sobre Brasil cómo esto ha ido mermando paulatinamente. Primero, esto ocurrió a través del achicamiento de la influencia de las Secretarias Sectoriales dentro del partido, con este poder siendo transferido a los representantes del PT con cargos públicos, y después vía la construcción de una nueva base electoral dentro del “subproletariado” que ha beneficiado de los programas de transferencia de ingresos instituidos por el gobierno Lula. No obstante, se debe mencionar que aun existe un importante tránsito entre los dirigentes sindicales y los dirigentes del partido, con varios de los primeros asumiendo cargos públicos importantes con la llegada del PT al gobierno nacional en 2003. Sin embargo, en contraste con la situación en Uruguay bajo el FA, donde el PIT-CNT logró pautar la mayoría de las políticas laborales aprobadas por el gobierno, la presencia sindical en los gobiernos petistas vía estos nombramientos no implicaba una captación programática de la agenda política por parte de la CUT. Así que, sumando todos estos factores, podemos concluir que existe una orden mas favorable en Uruguay de que en Brasil con respeto a los factores estructurales relacionados con el Estado, el sistema partidario y las conexiones entre los sindicatos y los partidos políticos de centro-izquierda actualmente en el poder.

Ahora analizaremos los factores endógenos al movimiento sindical planteados en nuestras hipótesis. Postulamos que “la habilidad del movimiento sindical de fortalecerse como actor sociopolítico nacional mientras su aliado partidario está en el poder también depende de su estructura organizacional, el trayecto histórico de su relación con dicho aliado político, su visión ideológica, y el marco jurídico existente. En particular, para lograr impulsar una reestructuración beneficiosa para los trabajadores del sistema de relaciones laborales, el movimiento sindical debe tener la capacidad de construir, presentar y abogar por una propuesta política coherente y unificada, así superando las divergencias ideológicas y fragmentaciones estructurales que podrían estar presentes. También es preciso que los sindicatos tenga una “legitimidad social”, que viene de su personificación de intereses verdaderamente colectivas, que les permita representar a la clase trabajadora en su totalidad. Dicha legitimidad puede ser medida no solo por la eficacia de la actuación sindical frente al sistema político, sino también por su capacidad de comenzar a romper la lógica neoliberal que deslegitima el uso de la acción colectiva como estrategia principal para mejorar las condiciones laborales y de incorporar grupos de trabajadores distintos al proletariado “tradicional” en sus estructuras internas y sus plataformas políticas externas.”

Comenzando con el último factor, que tiene que ver con los esfuerzos de transformación estructural y programática del movimiento sindical, para que se aproxime más a sectores de la clase trabajadora que tradicionalmente han estado fuera del universo de representación sindical, podemos ver que, durante esta última década, tanto en Uruguay como en Brasil los sindicatos se han esforzado para hacer precisamente esto. Con respecto a la experiencia brasileña, como documentamos en el Capítulo 4, la CUT ha modificado sus estatutos para poder nuevas estructuras internas para visibilizar y canalizar mejor las demandas de los trabajadores Afro-brasileiros y jóvenes, quienes históricamente laboran en algunas de las categorías profesionales (como trabajo doméstico, comercio, y restaurantes) con menos presencia sindical. Asimismo, en 2012 esta central instauró una nueva regla que obliga la representación paritaria de género en todas sus instancias de dirección. La FS también ha registrado esfuerzos de aumentar la presencia de mujeres y jóvenes en sus cuerpos directivos (con cuotas de 30% y 10%,

respectivamente, para los miembros de su dirección nacional), y en su Congreso de 2013, la central creyó una Secretaria Nacional para representar a las trabajadoras domesticas. En Uruguay, el PIT-CNT aún falta realizar mas cambios internos para que la dirigencia sindical tenga la “cara” de la clase trabajadora actual. Esta central no cuenta con Secretarias para representar específicamente a los jóvenes y a los Afro-uruguayos, y la presencia de solo una mujer entre los 14 dirigentes que integran al Secretariado Ejecutivo Nacional, revela los atrasos de esta organización sindical con respecto a una representación adecuada de las trabajadoras en sus esferas mas altas.

A pesar de esto, el PIT-CNT sí ha podido incorporar exitosamente muchas demandas fuera de los temas mas “corporativistas” (por ejemplo, aumentos salariales y expansión de beneficios sociales, pero apenas para los socios de los sindicatos) en su agenda sindical. Esta característica no data solo de la época desde que el FA ha asumido el gobierno, sino es un rasgo político fundamental de la central, que nació defendiendo una expansión de los derechos sociales y económicos para todos en el periodo pos-autoritario, liderando las protestas populares contra las privatizaciones de los servicios públicos esenciales, y que hoy en día ha asumido las banderas de causas como el despenalización del aborto y en contra de la baja de la edad de imputabilidad criminal, juntos con los movimientos estudiantiles, de mujeres y de derechos humanos. Asimismo, varios sindicatos nacionales afiliados al PIT-CNT se muestran características claras del “sindicalismo sociopolítico” conceptualizado por Godio (2003), con un ejemplo siendo SUNCA, con sus brigadas solidarias de construcción de viviendas populares y programas de asistencia para trabajadores migrantes. En Brasil, la CUT, cuyos orígenes remite a la lucha para la redemocratización del país, también ha incorporado muchas demandas fuera del ámbito tradicionalmente sindical en su programa, como por ejemplo, la democratización de los medios de comunicación, la financiación pública de campañas políticas, y la eliminación de la deforestación de la región amazónica, trabajando juntos para realizar estas demandas políticas con organizaciones de mujeres, campesinos, ambientalistas, estudiantes y Afro-brasileiros en la Coordenação dos Movimentos Sociais (de la cual las centrales sindicales mas pequeñas CTB y CGTB también forman parte). Se hace menester mencionar que muchas de estas demandas mas amplias no han sido absorbidos en la agenda de otras centrales sindicales de tamaño significativo,

como la FS, UGT y Nova Central en particular. Por eso, la plataforma política conjunta de las centrales brasileiras puede ser interpretada como una expresión de un conjunto de demandas mínimas, mas enfocada en temas ligados directamente al mundo de trabajo y en particular a la situación de los trabajadores en el sector formal de la economía, como una reducción en la jornada laboral, una nueva formula para la calculación de beneficios para trabajadores jubilados, y el derecho de negociación colectiva para los servidores públicos (para una lista mas completa, ver Força Sindical, 2011). En este mismo modo, muchos de los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales brasileiros también limitan sus agendas a acciones asistencialistas que apenas abarcan sus propias bases, dentro del marco del corporativismo varguista. Sin embargo, se debe reconocer que hay excepciones a esta regla, como la Confederação Nacional dos Metalurgicos (CNM) y el Sindicato dos Bancarios de Sao Paulo, ambos afiliados a la CUT, que han implementado programas innovadoras de promoción de medios alternativos de comunicación y de educación para trabajadores fuera de su universo de afiliados¹².

Con respeto a la capacidad de los movimientos sindicales en Brasil y Uruguay de romper con el individualismo fomentado durante la época neoliberal, a través de la retomada de la acción colectiva por parte de los trabajadores, se puede decir que hubo avances en ambos países. Como documentamos en el estudio de caso sobre Brasil, hubo un aumento de acciones de protesta liderados por los sindicatos en el segundo gobierno de Lula (Boito Jr. y Marcelino, 2010), y esta tendencia continuó durante el gobierno de Dilma Rousseff, quien enfrentó una huelga histórica en Julio-Agosto de 2012 que involucró mas de 300.000 empleados públicos federales del área de la salud, policía, educación superior, y diversos ramos de la administración pública central. De la misma forma, en 2013 el país vivió una resurgencia de la protesta social vía el movimiento de jóvenes “indignados” que ocupó las calles de las principales ciudades brasileiros por algunas semanas efímeras en Junio. Sin embargo estas acciones se desarrollaron utilizando modalidades de movilización bien distintas de la huelga o protesta sindical tradicional,

¹² |Por ejemplo, podemos destacar la TVT, la primera emisora de televisión en Brasil otorgada a un sindicato, utilizado por la CNM a proyectar la visión política del movimiento sindical y social en contrapunto a los medios de comunicación comerciales. Asimismo, el Sindicato de Bancarios de Sao Paulo realiza programas de cualificación profesional para sus afiliados, produce un periódico para informar a los clientes bancarios de sus derechos como consumidores, y también implementa programas en contra del trabajo infantil con niños y jóvenes de bajos ingresos que viven en sectores periféricos de la ciudad.

y en varias localidades, algunos de los participantes eran hasta antipáticas a la participación organizada de los sindicatos en ellas, por su percibida proximidad política al gobierno del PT. En este sentido, la apariencia de este movimiento espontáneo dirigido y seguido por jóvenes trabajadores, presenta a un desafío substancial al movimiento sindical brasileiro, llamándolo a actualizar sus modalidades de acción y pauta de reivindicaciones.

Analizando la dinámica de la protesta sindical y social en Uruguay, primero es relevante constatar que los niveles de acción colectiva en este país mermaron poco durante los años 90 y la implementación de políticas económicas neoliberales – de hecho Uruguay fue el único país de desistir de la privatización de sus empresas nacionales de agua y alcantarillado y de petróleo, a través de un referéndum popular promovido por el PIT-CNT y otras organizaciones sociales. Como documentamos en el Capítulo 3, con la llegada del gobierno del FA, se registró una baja en el número de protestas sindicales, que podríamos interpretar como un periodo de “luna de miel” con el nuevo gobierno de izquierda, pero luego la conflictividad sindical comenzó a aumentar de nuevo. Bajo el gobierno de José Mujica, la protesta sindical ha sido más concentrada entre las entidades que representan a los trabajadores del sector público, una tendencia, si continua, podría romper algunos de los lazos de solidaridad entre los sindicatos del sector público y privado afiliados al PIT-CNT.

Ahora, retornaremos a otro elemento de la hipótesis postulado anteriormente, particularmente, la necesidad del movimiento sindical de unificar sus demandas para una reforma del sistema de relaciones laborales y de ejecutar un plan de acción conjunta para que su propuesta sea implementada por parte de su aliado partidario en el poder. En este sentido, el movimiento sindical uruguayo bajo el gobierno del FA fue mucho más exitoso de que sus contrapartes brasileiros en la construcción de una propuesta única de reforma sindical y en la realización de un lobby articulado para que esto se convirtiera en realidad. Es necesario reconocer que, de acuerdo con el concepto de *path dependency*, la mayoría de los factores histórico-institucionales eran más favorables a la confección de una propuesta única de reforma sindical en Uruguay de que en Brasil, partiendo del hecho que existe una unidad orgánica entre el movimiento sindical

uruguayo, debido a la existencia de una sola central sindical, versus la estructura extremadamente pulverizada de movimiento sindical brasileiro. Asimismo, la propuesta para reestructurar las relaciones laborales en el Uruguay con la llegada del FA al poder no tenía que ser construida de la nada, sino partía de una ley que ya existía pero que fue desactivada como un *policy option* de los gobiernos neoliberales de Lacalle, Sanguinetti y Battle. Del mismo modo, el hecho que casi la totalidad de los militantes y líderes del PIT-CNT son partidarios del FA (desde las diversas facciones que existen tanto en el partido como en la central sindical), facilitó la construcción de una estrategia única para abogar para una implementación de una reforma sindical y laboral, que llevó a no solo la reactivación de los Consejos de Salarios pero también a la aprobación de más de 40 leyes nuevas en el ámbito laboral entre 2005-2010, todos con un sesgo favorable al trabajador y al actor sindical. No obstante, la prioridad política del PIT-CNT después de la llegada del gobierno del FA, siempre fue el fortalecimiento de los derechos sindicales, por entender que esos derechos son facilitadores, que permite la expansión de los demás derechos laborales a través de los procesos de negociación colectiva y dialogo social.

En cambio, la pérdida paulatina de la hegemonía ideológica y organizacional de la CUT dentro del movimiento sindical brasileiro desde los años 90 (comprobada por los datos del IBGE, que muestra un aumento de 70% con relación al número de sindicatos afiliados a la CUT entre 1991-2001, en comparación con un aumento de 195% para la FS), ha contribuido al creciente fragmentación estructural (vía la creación y expansión de nuevas centrales sindicales) y partidaria. Por ejemplo, entre las tres fuerzas sindicales que ahora compiten para poder político y económico con la CUT, la UGT y FS se auto-declaran pluralistas, con la mayoría de sus enlaces políticos con partidos distantes ideológicamente del gobierno del PT (como el Partido Verde, PDT, PPS, PSD, y Solidaridade, el nuevo vehículo electoral del Presidente licenciado de la FS, Paulinho da Silva), con apenas la CTB apoyando una fuerza política (el PC do B), que aunque no sea el PT, forma parte sólida de la base gubernista. En esta manera, se dificultó la construcción de una estrategia unitaria entre la totalidad del movimiento sindical para hacer lobby ante el PT para una reforma laboral y sindical beneficiosa para la clase trabajadora, porque no todas las expresiones dentro del universo sindical tiene un enlace orgánica con el PT o siquiera con partidos que forman parte de la coalición gobernante.

Mas allá de las ligaciones partidarias del movimiento sindical brasileiro, que podemos tratar como un variable independiente, vemos que la incapacidad de promulgar una reforma sindical en Brasil que llevaría a una aproximación al neo-corporativismo durante el gobierno Lula también se origina en las propias opciones políticas tomadas por los actores sindicales durante este momento histórico, en particular, el desenredo del “falso consenso” generado durante el proceso del FNT y la correspondiente decisión de priorizar políticas para mejorar los derechos laborales individuales por encima de los colectivos. La propuesta final confeccionada por el FNT reflejaba en gran parte las posiciones oficiales CUTistas, basadas en el Sistema Democrático de Relaciones de Trabajo formulado por esa central en 1992, que postula la creación de un régimen sindical con plenas libertades sindicales, tal como son expresadas en los Convenios 87, 98, 135, 151, y 158 de la OIT. Sin embargo, ni siquiera existía un consenso dentro de la CUT en aprobar una reforma estructurada en estos términos, con la mayoría de los delegados del 8º Congreso de la CUT en 2003 discordando con la propuesta de la central de quebrar la unicidad sindical a nivel de base y con la eliminación total del impuesto sindical (Ladosky, 2009: 188). Asimismo, un consenso entre las demás centrales que participaron en el proceso de la FNT fue mas difícil aun para construir, con un grupo significativo de confederaciones y federaciones ligadas a la estructura tradicional sindical (con la mayoría afiliando luego a la Nova Central) saliendo de las deliberaciones del FNT en protesta a la eliminación de la unicidad sindical e impuesto sindical, para formar una estructura paralela, denominada Forum Sindical dos Trabalhadores. Después, la FS, SDS y CGT retiraron temporariamente de las discusiones en el Forum en 2004 en protesta a una medida tomada por el MTE de quitar la potestad de los sindicatos a cobrar tasas confederativas y asistenciales a trabajadores no-afiliados en sus bases. Aunque la FS (la mas expresiva de las tres centrales sindicales mencionadas anteriormente) volvió a la mesa de negociaciones y firmó la propuesta final, cuando llegó el momento de defender la aprobación de la enmienda constitucional en el Congreso Nacional, se notó la ausencia de sus lideres mas importantes (Ladosky, 2009: 235). La aceptación tibia de la propuesta final del FNT por parte de la mayoría de las centrales participantes (y claro de los representantes empresariales también), combinada con el estallido

del escándalo político denominado “mensalão” en 2005, llevó al entierro de esta iniciativa para instaurar una reforma sindical abarcadora.

Después de este fracaso, el movimiento sindical brasileiro escogió enfocar sus esfuerzos en avanzar en temas relacionados con los derechos laborales individuales, específicamente, la valorización del salario mínimo, la oposición a la expansión de la tercerización, la regulación de los contratos de aprendizaje, y la extensión del sistema de protección social a nuevas categorías de trabajadores, como trabajadoras domésticas y rurales. Aunque es indudable que estas reformas incidieron positivamente en la vida de un número muy expresivo de los trabajadores brasileiros, su alcance y sustentabilidad quedó limitado, por no ser acompañadas con una expansión del poder sindical a través de la construcción de organizaciones sindicales más representativas y presentes en los lugares de trabajo, que podría recalibrar las fuerzas entre capital y trabajo en una manera más permanente. Por eso, consideramos que la capacidad de construir consensos políticos y estrategias de lobby unitarias entre el movimiento sindical, es el factor más determinante (por encima de los factores exógenos a la acción sindical) en relación a la indagación principal de esta investigación sobre la posibilidad de ampliar a los derechos laborales colectivos en un momento político marcado por la presencia de gobiernos nacionales progresistas en el Cono Sur.

Para ilustrar aún más la importancia de la unidad ideológica y programática del movimiento sindical con respecto a la capacidad de instaurar cambios positivos en los sistemas de relaciones laborales bajo gobiernos progresistas, revisamos rápidamente el caso de Paraguay durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012). A pesar de las grandes divergencias económicas, institucionales, y políticas entre Paraguay y los otros dos casos examinados con más profundidad en esta tesis (Brasil y Uruguay), pensamos que este caso nos presenta otra muestra importante de cómo la falta de una propuesta unificada y una estrategia conjunta del movimiento sindical para implantar una expansión de los derechos laborales colectivos, puede anular a las oportunidades que un gobierno progresista ofrece a sus aliados sociales con relación a la construcción de nuevas políticas públicas favorables a la clase trabajadora y a sus organizaciones.

Concretamente, postulemos que, aunque la llegada del gobierno de Lugo marcaba el fin de una dominación política de un partido clientelista y excluyente que duró mas de 60 años, factores exógenos al movimiento sindical como la fragilidad de la coalición gobernante y la incapacidad estructural de la economía paraguaya a generar empleos de calidad, juntos con factores endógenos como la fragilidad de los enlaces entre el gobierno y el movimiento sindical, y la fragmentación del movimiento obrero, contribuyeron para impedir lo que podría haber sido una “segunda incorporación política” de la clase trabajadora paraguaya.

Antes de examinar la actuación sindical bajo el gobierno de Lugo, es menester recordar que el trayecto histórico de las instituciones políticas, sociales y económicas en Paraguay ha sido poco propicio a la consolidación de un sistema democrático y a la incorporación plena de la clase trabajadora. Volviendo al análisis de Rueschmeyer, Stephens y Stephens (1992), factores como la incapacidad de estimular la economía vía exportaciones y generar excedentes productivas, la ausencia de partidos políticos con alcance nacional y el mantenimiento de condiciones pre-capitalistas de trabajo en muchas partes del sector agropecuario contribuyeron a frenar la consolidación política de la burguesía y de la clase trabajadora, quienes han sido las fuerzas sociales tradicionalmente responsables para el establecimiento inicial de los sistemas democráticos en los países latinoamericanos. Por ende estos autores consideran que la primera fase de democratización en el país apenas comenzó después del golpe de estado que depuso el dictador ligado al Partido Colorado Alfredo Stroessner en 1989, quien lideró una dictadura de corte caudillista por 35 años. Esto marca un contraste significativo con el caso de Uruguay, que mostraba las características de una democracia plena ya en la primera mitad del siglo XX. La consolidación de un régimen política que garantía los derechos laborales colectivos básicos (relacionados a la libertad sindical, negociación colectiva, y huelga) solo ocurrió con la aprobación de la nueva Constitución de 1992, lo que podríamos clasificar como una “inserción hipertardía” de los trabajadores a la *polis* nacional.

Pese a la participación activa del movimiento sindical (a través del Movimiento Intersindical de Trabajadores, fundado por sindicatos independientes en 1985) en el proceso de

democratización, a diferencia del *novo sindicalismo* brasileiro, los sindicatos independientes paraguayos no pudieron aprovechar del auge democrática en los años 1990, para crear una nueva fuerza política progresista que podría competir electoralmente con los dos partidos tradicionales (los partidos Colorado y Liberal) o crecer cualitativamente. En lugar de eso, la creciente fragmentación organizacional del sindicalismo paraguayo (ejemplificado por la creación de cinco centrales sindicales nuevas durante la década de los 1990 y comienzos de los años 2000) y la aparición de alegatos de corrupción contra dirigentes sindicales con cargos en entidades publicas, socavaron las posibilidades de acción política conjunta del movimiento de los trabajadores y también su legitimidad ante la sociedad en general.

Una marca de este legado es la tasa de sindicalización actual, calculada en un 6% de la Población Económicamente Activa (PEA), o aproximadamente unos 185.700 trabajadores usando como base información de la Encuesta Permanente de Hogares para el año 2010 (DGEEC, 2011). Igual que en Brasil, el sindicalismo paraguayo distingue por su fragmentación organizacional. El universo de trabajadores sindicalizados es dividido en unos 2500 sindicatos de base (significando un promedio de apenas 74 trabajadores afiliados por organización sindical, utilizando las cifras del Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), con 23% de los sindicatos siendo del sector publico y 77% del sector privado (Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2011). La distribución de las ocupaciones según sector económico en Paraguay también es desfavorable al sindicalismo “tradicional”, ya que los sectores primarios y terciarios tienen un peso contundente, componiendo 26% y 55% de la población ocupada, según datos también para el 2010. Además, la pequeña escala de la mayoría de las empresas en los sectores secundarios y terciarios contribuye a desestimular la sindicalización de los trabajadores, con 36% de la Población Económicamente Activa laborando en establecimientos con apenas 2-5 empleados dependientes (Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2011).

No obstante estas limitaciones estructurales, el movimiento sindical paraguayo apoyaba con fuerza la candidatura de Lugo en las elecciones presidenciales de 2008, percibiendo que era una oportunidad histórica para menguar la influencia de los partidos tradicionales y

eliminar algunos de los rasgos “salvajemente conservadora” de la sociedad política paraguaya, utilizando el concepto de Bogado (2002). Para viabilizar su candidatura, Lugo obtuvo el apoyo de dos grupos políticos muy distintos, que juntos conformaban la coalición denominada Alianza Patriótica por el Cambio (APC). Por un lado hubo el Bloque Social y Popular (BSP), una agrupación de pequeños partidos de izquierda unidos con las tres centrales sindicales CNT, CUT, y CUT-A, organizaciones de derechos humanos y el movimiento campesino; y por el otro lado, el Partido Liberal, que no tenía una base ideológica definida pero sí controlaba una vasta red clientelista vía las 68 municipalidades y media docena de departamentos en que líderes liberales fueron elegidos en las elecciones locales de 2006. Debido a la debilidad ideológica de este partido, el BSP conseguía dominar el debate programático durante la campaña, incluyendo temas polémicos considerados anatemas a la derecha paraguaya, como la renegociación del tratado de la Hidroeléctrica de Itaipú, la migración y trata de personas, la reforma agraria, y la ampliación de la red de seguridad social, en la plataforma electoral de Lugo.

Las elecciones de Abril 2008 confirmaron las expectativas de los seguidores de Lugo, quien ganó la Presidencia con un 40,82% de los votos, un hecho histórico no solo porque significaba el fin de la dominancia del Partido Colorado después de 61 años en el poder, sino también porque (igual que en Brasil y Uruguay) fue la primera vez que un líder progresista asumió la Presidencia, y además la primera vez que una alternancia en el poder Ejecutivo no fue acompañada por un estallido de violencia interpartidista (Rodríguez, 2009: 5). Algunos factores que contribuyeron a esta victoria sin precedentes era la fuerza del liderazgo carismático de Lugo, el crecimiento cualitativo de la maquinaria electoral del Partido Liberal, el rechazo moral a escándalos de corrupción involucrando al Partido Colorado, y los ejemplos positivos de los exitosos gobiernos progresistas que llegaron al poder en los países vecinos durante la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la victoria no era completa, con las fuerzas políticas agrupadas en la APC ganando apenas 38% de los escaños en las dos Cámaras del Congreso paraguayo, limitando la capacidad del nuevo Presidente de impulsar una novedosa agenda legislativa.

Tomando en cuenta estas barreras políticas estructurales, combinado con un escenario económico desfavorable (marcado por la crisis financiera mundial de 2008, que llevó a un decrecimiento del PIB nacional de -3,8% en 2009), el gobierno de Lugo logró avanzar con la implementación de un programa mínimo de reformas relacionados con los derechos laborales individuales. Por ejemplo, se extendió la cobertura en el sistema nacional de salud y seguridad social a categorías de trabajadores nunca antes incluidos, particularmente a las trabajadoras domésticas y sus dependientes, se realizaron campañas para formalizar el trabajo en los pequeños y medianos establecimientos, y se aumentó el número de multas aplicadas a empleadores por no respetar a las leyes laborales (Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2010: 43). Además, se instauró un importante programa de transferencia de ingresos para las familias más vulnerables, al estilo de la Bolsa Familia de Brasil, denominado Tekopora, que en 2009 benefició más de 120.000 familias.

Sin embargo, no hubo avances comparables en materia de los derechos laborales colectivos. Se puede atribuir eso no solo a la falta de respaldo de la coalición gobernante en el Poder Legislativo y la ausencia de una cultura de diálogo social en el país, sino también a las propias discordancias políticas entre las principales centrales sindicales. La principal división con respecto al gobierno de Lugo surgió entre los sindicatos del sector público y privado, con los en el primer grupo alejando del APC después de la Secretaría de Función Pública (una entidad del Poder Ejecutivo de rango ministerial responsable por las políticas de gestión humana y desarrollo institucional de las entidades estatales) comenzó a aplicar una ley aprobada en 2000 que extiende la jornada laboral para servidores públicos de seis a ocho horas diarias. Esto colocó a la CUT (cuyo espina dorsal está compuesto por sindicatos de trabajadores municipales y de entidades descentralizados del Estado como la hidroeléctrica del Itaipú) en una posición de oposición frontal con el gobierno, y a la CUT Auténtica en una posición de ambigüedad, por tener en su seno sindicatos grandes del sector público como SINATTEL, que representa a los trabajadores de la empresa nacional de telecomunicaciones COPACO, cuyos dirigentes además han tenido afinidades históricas con el Partido Colorado. Luego la CUT se distanció aún más del gobierno de Lugo, debido a la declaración de ilegalidad de varias huelgas involucrando algunos de sus sindicatos afiliados en el sector siderúrgico, alimenticio y de transporte. Mientras tanto, la

CNT se mantuvo como aliado fiel al gobierno, en parte por el hecho que un numero de sus dirigentes ocuparon cargos significativos en el Ministerio de Justicia y Trabajo y en el Instituto de Previsión Social.

Parecido a la experiencia brasileira, estas diferencias llevaron en la práctica a la incapacidad de construir una agenda política común entre los distintos vertientes del movimiento sindical, para presentar al poder publico en nombre de la clase trabajadora paraguaya, en los espacios de dialogo social abierto por ese gobierno progresista. Por consiguiente, no se logró la creación de un nuevo Ministerio de Trabajo (que funcionaba antes como un apéndice menor del Ministerio de Justicia) en este periodo, ni una regulación mas clara del derecho a la huelga, ni el fortalecimiento de las normas que rigen sobre la negociación colectiva, algo evidenciado por el hecho que menos de 3% de empleados en el sector publico fueron amparados por una convención colectiva en 2009, según los datos del Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este experimento de “*deepening democracy*” bajo el gobierno de Lugo se acabó cuando los “enclaves autoritarios” que todavía existían dentro del Estado paraguayo de acuerdo con el concepto de Soler (2011: 29) volvieron a mostrar su poder en 2012, cuando ocupaciones de tierras por el movimiento campesino juntas con nuevas propuestas políticas para una reforma agraria, llevaron a los terratenientes oligarcas del Partido Colorado y Liberal a rebelar contra el Poder Ejecutivo e instaurar un “Juicio Político” contra Lugo que terminó en su destitución repentina en Junio de ese año. Aun en ese momento de *breakdown* de la institucionalidad democrática, el movimiento sindical paraguayo no logró consolidar una acción conjunta, con la CNT y CUT Autentica adoptando una posición de oposición al golpe constitucional contra Lugo, y la CUT entrando en coalición con el gobierno *de facto*. Así que podríamos caracterizar la experiencia del sindicalismo paraguayo bajo el gobierno progresista de Lugo como una verdadera oportunidad perdida, que no llevó a una expansión de los derechos sindicales o una profundización de las practicas democráticas en el país, trágicamente terminando en una restauración del sistema político excluyente anterior.

CONCLUSIONES FINALES

En la construcción de un balance final de nuestros análisis previos, es imposible no llevar en cuenta las dificultades estructurales que el movimiento sindical mundial ha encontrado durante las últimas tres décadas, debido a la arremetida neoliberal del capital sobre el trabajo, implementada a través de la precarización de las condiciones y relaciones laborales, la tercerización de los procesos productivos, y la disminución del papel del Estado como empleador y como regulador del trabajo. Esto ha estimulado una creciente heterogeneidad entre la clase trabajadora, con diferencias pronunciadas no solo entre sectores económicos, géneros y razas, sino también entre regímenes de contratación laboral (Boito Jr., 2003: 330), así socavando las bases tradicionales del sindicalismo. Asimismo, el sindicalismo ha entrado en una crisis ideológica, provocada por la difusión de valores individualistas y materialistas como parte del paquete neoliberal implantado por las clases dominantes, y con la pérdida de una visión-mundo contrapuesta, con la caída del Bloque Soviético.

Estas tendencias fueron exacerbadas entre el sindicalismo suramericano, por su fragilidad intrínseca aun antes de esta crisis, y por la situación de dependencia económica y política en que el continente se encontraba a finales del siglo XX. No obstante, en países como Brasil y Uruguay, el movimiento de los trabajadores logró mantener un nivel significativo de relevancia política, que lo permitió ayudar a catapultar a sus aliados partidarios al poder en el comienzo del siglo XXI, cuando el “embrujo neoliberal” comenzó a desvanecer debido en gran parte a la incapacidad de este modelo a satisfacer los derechos sociales y económicos básicos de una franja importante de la población. En esta tesis, preguntábamos por qué, después de la asunción de estos gobiernos progresistas, no todos los movimientos sindicales consiguieron aprovechar de sus enlaces orgánicos con ellos para reestructurar los sistemas de relaciones laborales, que fueron diezmados con los cambios debilitantes *de facto* y *de jure* implementados en la época neoliberal. Encontramos una respuesta en la falta de cohesión ideológica y política dentro de algunas expresiones del propio movimiento sindical, que crea barreras a la construcción de propuestas conjuntas que podrían ser reconocidas como estandartes por la clase trabajadora

como un todo, y no solo un grupo mas privilegiado de trabajadores que laboran dentro de los sectores económicos mas estructurados. Haciendo uso de las palabras de Offe (1985: 261), “organización y liderazgo son de particular importancia para la defensa y promoción de los intereses de la clase trabajadora, porque ofrecen el único medio de unir y conciliar el poder social del trabajo, que de otro modo, permanecería pulverizado en medios y fines fragmentados”. (Traducción libre al español de la autora.)

Como una solución a esta problema endógena al sindicalismo, tomamos prestadas las ideas de Hyman (1999), quien postula que la reafirmación del sindicalismo como un actor relevante en la sociedad y en la economía global, depende de la cultivación de una “solidaridad orgánica” y no “mecánica”, vía la expresión de nuevos intereses que reflejan la creciente diversidad de la clase trabajadora. Para Hyman, esto significa que el movimiento sindical necesita reafirmar sus valores fundacionales de libertad, igualdad, y democracia, acertándolos efectivamente no solo en sus plataformas políticas sino también en sus propias prácticas internas relacionadas con la elección y actuación de sus dirigentes. Este proceso de renovación de la actuación sindical ha sido denominado “auto-reforma sindical” por la Confederación Sindical de las Américas (CSA). En su II Congreso, realizado en 2012, la CSA ratificó la necesidad de avanzar en propuestas de auto-reforma, clasificadas como acciones que “adecuan la organización de los y las trabajadoras frente a las profundas transformaciones en el mundo de trabajo, del perfil de la clase trabajadora, y por el surgimiento de nuevas clases sociales. Incluyen también mecanismos que estimulen la sindicalización, mejoren la organización en el lugar de trabajo y la participación” (CSA, 2012: 28). A pesar de la inclusión del fomento de la auto-reforma sindical en la plataforma de acción de la CSA, es claro que este estímulo a nivel internacional por sí solo no es suficiente para colocar estas ideas en práctica a nivel nacional. Eso porque el PIT-CNT de Uruguay, que mostramos como el caso mas exitoso en implantar reformas en este espíritu, no se encuentra afiliado a la CSA, mientras un número importante de centrales sindicales brasileiros y paraguayos sí forman parte de esta entidad internacional, pero no han podido adecuar sus estructuras y programas de acción a este concepto.

A pesar de las conclusiones que logramos trazar en este capítulo final, esta investigación inevitablemente nos llevó a más indagaciones, cuyas respuestas completas son fuera del alcance de esta tesis doctoral. Por ejemplo, hemos identificado a Uruguay como el país donde el movimiento sindical abogó más exitosamente por la implantación de un nuevo sistema de representación de intereses de la clase trabajadora, que podría ser caracterizado como neo-corporativista. Si miramos las experiencias históricas de corporativismo societal en Europa Occidental, vemos que este sistema acentuó el poder político de los trabajadores y sus organizaciones, permitiéndolos no solo a ganar más beneficios sociales y económicos sino también a democratizar los lugares de trabajo, a través de la instauración de estancias permanentes y decisivas de diálogo social. En este sentido, vemos como positivo la aproximación del sistema uruguayo de relaciones laborales al neo-corporativismo. Según Lanzaro (2011: 351), el caso uruguayo hasta podría ser considerado como una “social democracia” latinoamericana, debido a la presencia de un partido de izquierda altamente institucionalizado, con una fuerte capacidad de *agenda-setting* dentro del Legislativo y el Ejecutivo, que además ha mantenido sus enlaces macizos con el movimiento sindical. Sin embargo, a diferencia de los países europeos social democráticos, la capacidad de la economía uruguaya de implementar políticas keynesianas de gran alcance es limitada, debido a su alto grado de apertura al mercado global (que limita la autonomía del Estado a fijar políticas macroeconómicas), y el subdesarrollo de sus estructuras productivas. Asimismo, el fraccionamiento social que creyó un legado de desigualdades estructurales inusitadas en todos los países latinoamericanos (aun en una sociedad relativamente homogénea, como es la uruguaya) es mucho más profundo de que en los países europeos, por consiguiente es difícil colocar al caso uruguayo en la misma categoría con países más inconfundiblemente social democráticos como Suecia, Austria y Dinamarca. Al mismo tiempo, se levanta la pregunta, si es útil o no utilizar estas categorías de análisis para mirar las experiencias recientes en el Cono Sur, cuando las experiencias “clásicas” con neo-corporativismo y social democracia se están desenredando, bajo la ola de reformas desestructurantes impuestas como “remedio” para los impactos de la crisis económica que continúa a azotar el continente europeo. En esta misma línea, se puede cuestionar, si la instauración de regímenes neo-corporativistas en América Latina también llevaría a la adopción de políticas oportunistas subordinadas a la lógica liberal-burguesa del mercado capitalista, en el sentido postulado por Offe y Wiesenthal (1984: 105),

institucionalizando la acción sindical y privilegiando los logros de corto plazo por encima de metas mas largo plazo, como la implantación de reformas radicales en materia social y laboral. Podemos ver que el fenómeno de oportunismo ha paralizado la capacidad de los sindicatos europeos hoy en día de montar una resistencia mas eficaz a la imposición de políticas neoliberales como respuesta a la crisis económica y financiera. En el mismo sentido, el afianzamiento de un sistema neo-corporativista en países como Brasil y Uruguay podría resultar en un distanciamiento mas profundo entre los sujetos políticos de la nueva izquierda (partidos y movimientos sindicales) y sus bases orgánicas dentro de la clase trabajadora y “subproletariado,” así subyugando su poder real con relación al capital.

Otra pregunta clave que surge es, si aún existe la posibilidad de reconfigurar positivamente los sistemas de relaciones laborales en los países suramericanos donde no se realizó su transformación todavía, como en Brasil y Paraguay? En particular, podemos ver un agotamiento del proyecto común de los gobiernos progresistas, enfrentados con una derecha mas movilizadora, y una economía global mas hostil? Vemos los casos de Paraguay bajo Fernando Lugo en 2012, de Honduras bajo Manuel Zelaya en 2009, y (aunque sea en un nivel solo subnacional) del gobierno local de Bogotá, Colombia bajo Gustavo Petro en Diciembre de 2013 como movimientos preocupantes por parte de las clases oligarcas nacionales en algunos casos con la complicidad de elites internacionales, de socavar procesos de cambios sociales y económicos mas profundos que estos mandatarios intentaban llevar a cabo. Al mismo tiempo, observamos que los gobiernos de Venezuela y Brasil, que son dos pilares de la “nueva izquierda latinoamericana”, aunque estén en posiciones diferentes del espectro ideológico, recientemente se han debilitado políticamente, en el primer caso con la muerte del Presidente Hugo Chávez en Marzo de 2013 y en el segundo, con el estallido de una onda de protestas nacionales por jóvenes brasileiros críticos de la falta de mas reformas sociales en Junio de 2013. Solo el tiempo (y específicamente, la próxima ronda de contiendas electorales nacionales en varios países suramericanos en 2014), nos mostrará si aún existe la posibilidad de implementar reformas mas estructurales y así seguir “profundizando la democracia” en estos países, o si ya llegamos al límite de reformas que este vertiente de capitalismo contemporáneo y periférico puede soportar.

No obstante estos obstáculos, pensamos que la oportunidad de reafirmar los derechos laborales a través de la reconfiguración de los sistemas de relaciones de trabajo todavía es vigente en los países del Cono Sur donde la “nueva izquierda” aun detiene el control del Poder Ejecutivo. Postulemos que con una renovación de las practicas sindicales, vía procesos de “auto-reforma” que arroja a los movimientos sindicales fuera de su “zona de confort” con respeto a su organización interna y en el caso de Brasil, su dependencia del financiamiento estatal, y vía la construcción y realización de agendas políticas conjuntas y proactivas que expresan adecuadamente las demandas de la clase trabajadora en toda su diversidad actual, se puede sostener y profundizar los cambios particularmente con respeto a los derechos laborales colectivos. Creemos que la capacidad del sindicalismo suramericano de reinventarse y renovarse no se agotó con los procesos de redemocratización en la década de los 80, en esta manera, un nuevo “novo sindicalismo” en la región aun podría estar por surgir, si las propias organizaciones sindicales tengan una visión y voluntad política a la par de esta coyuntura histórica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ABRANCHES, S.H.H. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, G. O governo Lula, o Forum Nacional do Trabalho, e a reforma sindical, **Revista Katalysis**, Florianopolis, vol. 10 no. 1, p. 54-63, 2007.
- ANDERSON, C.W. Diseño político y representación de intereses, en SCHMITTER, P.C.; LEHMBRUCH, G. (eds), **Neocorporativismo I: Mas allá del Estado y el mercado**, México, D.F.: Alianza Editorial, 1992, p. 247-277.
- ANNER, M.S. **Solidarity Transformed: Labor Responses to Globalization and Crisis in Latin America**. Ithaca: Cornell University Press, 2011.
- ARAUJO, A.M.; FILGUEIRAS, V.A. A constituição de 1988 e o sindicalismo brasileiro, en SANTANA, M.A.; KREIN, J.D; BIAVASCHI, M.B. (eds), **Vinte anos da Constituição cidadã no Brasil**, Sao Paulo: Editora LTr., 2010.
- ARDITI, B. Arguments About the Left: A Post-Liberal Politics? en CAMERON, M.A.; HERSHBERG, E. (eds), **Latin America's Left Turns**, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010. p. 145-170.
- BAJAC, L.C. **La negociación colectiva en el sector público en la República Oriental del Uruguay**, paper presentado en el XV Congreso del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana. 9 al 12 de noviembre, 2010
- BAKER, A.; GREENE, K.F. The Latin American Left's Mandate, **World Politics**, Princeton, NJ, vol. 63, no. 1, 2011.
- BALTAR P.E. et al. Trabalho no governo Lula: Uma reflexao sobre a recente experiencia brasileira, **Global Labor University Working Paper**, no. 9, Mayo 2010.
- BANCO MUNDIAL. **Global Economic Prospects 2009**. Washington DC: Banco Mundial, 2009.
- BEASLEY-MURRAY, J.; CAMERON, M.A; HERSHBERG, E. Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon, en CAMERON, M.A.; HERSHBERG, E. (eds), **Latin America's Left Turns**, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010. p. 1-22.
- BELLUZZO, L.G. **O capital e suas metamorfoses**, Sao Paulo: Fundacao Editora da UNESP, 2013.
- BOGADO, B.F. Liderazgos en tiempos de crisis en el Paraguay, en HOFMEISTER, W. (ed.), **Dadme un balcón y el país es mío: Liderazgo político en América Latina**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

- BOITO JR, A. A crise do sindicalismo, en SANTANA, M.A.; RAMALHO, J.R. (eds.), **Alem da fabrica**, Sao Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- BOITO JR, A.; MARCELINO, P. O sindicalismo deixou a crise para tras?, **Caderno CRH**, Salvador, vol. 23, n. 59, 2010.
- CAETANO, G.; DE ARMAS, G. Política, economía, sociedad, y ciudadanía en el Uruguay de comienzos del siglo XXI. En CHERESKY, I (ed). **Que democracia en América Latina?** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012. p. 85-130.
- CANO, W. **Soberania e Política Economica na America Latina**, Sao Paulo: Editora UNESP, 1999.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, vol. 21, Numero Especial, p. 831-851, Diciembre 2012.
- CARDOSO, A.M. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**, São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- CASTAÑEDA, J.G. (2006). Latin America's Left Turn, **Foreign Affairs**, New York, no. 85, Mayo-Junio de 2006.
- CAVARROZZI, M. Transitions: Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, en GARRETON, M. A.; NEWMAN, E. (eds.), **Democracy in Latin America: Reconstructing Political Society**, Tokyo: United Nations University Press, 2001.
- CHAVEZ, D. The Left in Government: Between Continuity and Change, en BARRETT, P.; CHAVEZ, D.; RODRIGUEZ-GARAVITO, C. (eds.), **The New Latin American Left: Utopia Reborn**, London: Pluto Press, 2008.
- CHERESKY, I. Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones, en CHERESKY, I. (ed), **Que democracia en América Latina?**, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012.
- COLLIER, D. Trajectory of a Concept: Corporativism in the Study of Latin American Politics, en SMITH, P.H. (ed), **Latin America in Comparative Perspective**, Boulder, Colorado: Westview Press, 1995. p. 135-162.
- COLLIER, R.B.; COLLIER, D. **Shaping the Political Arena**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.
- COMIN, A.A. A experiencia de organizacao das Centrais Sindicais no Brasil, en DE OLIVEIRA, C.A. (ed), **O mundo do trabalho: Crise e mudanca no final do seculo**, Campinas, Brasil: CESIT, 1994.
- CONFEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS AMERICAS. **Sindicalización y Densidad Sindical en las Américas**, disponible en: http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/proyecto_ssos/act_regionales/mexico_nov2010/documentos/3erdia_cancun1.pdf., acceso en 8 de diciembre de 2013.

- CSA. **II Congreso de la CSA: Programa de Acción y Resoluciones**. Sao Paulo: CSA, 2012.
- CUT, **Resoluções do 8º Congresso Nacional da CUT**, Sao Paulo: Central Unica dos Trabalhadores, 2003.
- CUT. **XI Plenária Nacional da CUT**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2005.
- CUT. **Estatuto da Central Unica dos Trabalhadores**, São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2012.
- DAHL, R.A. **Polyarchy**, New Haven, CT: Yale University Press, 1971.
- DE ALMEIDA, G.R. **Historia de uma decada quase perdida**, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- DGEEC. **Principales resultados Encuesta Permanente de Hogares 2010**, Fernando de la Mora, Paraguay: DGEEC, 2011.
- DIEESE. **A situacao do trabalho no Brasil na primeira decada dos anos 2000**, Brasilia: Ministerio do Trabalho e Emprego, 2012.
- ESCAITH, H. El crecimiento económico en América Latina y sus perspectivas, **Problemas del Desarrollo**, México: vol. 35, no. 139, 2004.
- FAGNANI, E. **Seguridade social: A experiencia brasileira e o debate internacional**, Sao Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.
- FERNANDEZ, H. La reforma del proceso laboral en Uruguay, **Derecho PUCP**, Lima, no. 68, 2012, p. 243-266.
- FLORES-MACIAS, G.A. **After Neoliberalism?** New York: Oxford University Press, 2012.
- FORÇA SINDICAL. **Pauta trabalhista**. Disponible en http://www.fsindical.org.br/portal/institucional.php?id_con=10731. Acceso en: 22 de Diciembre, 2013.
- FORUM NACIONAL DO TRABALHO, **Reforma sindical: Proposta de Emenda a Constituicao – PEC 365/05 e Anteprojeto de Lei**. Brasília: Fórum Nacional do Trabalho, 2005.
- GALVÃO, A. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**, Tesis (Doctora en Ciencias Sociales), Instituto de Filosofia y Ciencias Sociales, Campinas: Universidad Estadual de Campinas, 2003.
- GODIO, J. **Sindicalismo sociopolítico: Bases y estrategias para la unidad y renovación sindical**. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2003.
- GRUGEL, J.; RIGGIROZZI, P. The End of the Embrace? Neoliberalism and Alternatives to Neoliberalism in Latin America, en GRUGEL, J; RIGGIROZZI, P. (eds), **Governance After Neoliberalism in Latin America**, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 1-23.

- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, no. 58, 2003.
- HANDLIN, S.; COLLIER, R.B., The Diversity of Left Party Linkages and Competitive Advantages, en LEVITSKY, S.; ROBERTS, K.M., (eds), **The Resurgence of the Latin American Left**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.
- HERSHBERG, E. Latin America's Left: The Impact of the External Environment. En CAMERON, M.A.; HERSHBERG, E. (eds). **Latin America's Left Turns**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010, p. 233-250.
- HORN, H. A difícil busca de um consenso para a mudança nas Conferencias Estaduais do Trabalho, **Democracia e Mundo do Trabalho**, vol. 1 no. 1, 2005.
- HORN, C.H.; COTANDA, F.C.; PICHLER, W.A. John T. Dunlop e os 50 anos do *Industrial Relations Systems*. **DADOS**, Rio de Janeiro: vol. 52, no. 4, 2009. p. 1047-1070.
- HUBER, E. Assessments of State Strength. En SMITH, P.H. (ed.) **Latin America in Comparative Perspective**. Boulder: Westview Press, 1995, p. 163-194.
- HUNTER, W. **The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009**, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- HUNTER, W. The PT in Power, en. LEVITSKY, S.; ROBERTS, K.M., (eds), **The Resurgence of the Latin American Left**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.
- HYMAN, R. **An Emerging Agenda for Trade Unions?** Geneva: International Institute for Labor Studies, 1999.
- HYMAN, R. Europeização ou erosão das relações laborais, en ESTANQUE, E. Et al (eds), **Mudanças no trabalho e ação sindical**, São Paulo: Cortez Editora, 2005. p. 15-44.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE **Informe de Coyuntura de Septiembre de 2011**. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, 2011.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE **Empleo y salarios en 2012**. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, 2013.
- KREIN, J.D.; DOS SANTOS, A.L. La formalización del trabajo en Brasil, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, no. 239, Mayo-Junio de 2012.
- LADOSKY, M.H.G. **A CUT no Governo Lula: Da defesa a “liberdade e autonomia” a reforma sindical inconclusa**. Tesis (Doctor en Sociología), Universidad de São Paulo, 2009.
- LADRA, A. **La crisis del 2002**, disponible en: <http://www.elacontecer.com.uy/954-la-crisis-del-2002.html>, acceso en 6 de Octubre de 2013.
- LANZARO, J. La socialdemocracia criolla, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires: no. 217, Septiembre/Octubre de 2008.

- LANZARO, J. Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America, en LEVITSKY, S.; ROBERTS, K.M. (eds.), **The Resurgence of the Latin American Left**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011. p. 348-374.
- LEVI, M. A Logic of Institutional Change, en COOK, K.S.; LEVI, M. (eds.), **The Limits of Rationality**, Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 402-418.
- LEVITSKY, S.; ROBERTS, K.M. Latin America's Left Turn: A Framework for Analysis, en LEVITSKY, S.; ROBERTS, K.M. (eds.), **The Resurgence of the Latin American Left**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.
- LUJAN, D.; SENATORE, L. Gobierno y sindicatos en la primera mitad de la presidencia de José Mujica, en NARBONDO, P. (ed.), **Política en tiempos de Mujica II: Un balance en mitad del camino**, Montevideo: Estuario Editora, 2012. p. 183-191.
- LUNA, J.P. The Left Turns: Why They Happened and How They Compare, en CAMERON, M.; HERSHBERG, E. (eds.), **Latin America's Left Turns**, London: Lynne Rienner Publishers, 2010.
- LUNA, J.P.; FILGUEIRAS, F. The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises, **Third World Quarterly**, London: vol. 30, no. 2, 2009.
- MASSEY, D.S; PREN, K.A; DURAND, J. (2009). Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos, **Papeles de Población**, Toluca, México: vol. 15, no. 61, 2009.
- MAZZEI, A. Mudancas na CLT: Problemas historicos e dilemas atuais do novo sindicalismo, **USP FEA Working Papers**, No. 02/018, 2002.
- MENDEZ, G.; SENATORE, L.; TRAVERSA, F. **La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009**, Montevideo: FESUR, 2009.
- MENDEZ, G.; SENATORE, L. La política laboral a mitad de camino, en NARBONDO, P. (ed.), **Política en tiempos de Mujica II: Un balance en mitad del camino**, Montevideo: Estuario Editora, 2012. p. 245-259.
- MORDECKI, G. La política económica en la primera mitad del gobierno del Presidente Mujica. En NARBONDO, P. (ed.) **Política en tiempos de Mujica II: Un balance en mitad del camino**. Montevideo: Estuario Editora, 2012, p. 67-84.
- MOREIRA, C. **Entre la protesta y el compromiso: La izquierda en el gobierno**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2009.
- MOREIRA CAMARGOS, R.C.; SOARES SERRAO, R. Tres décadas de negociacao coletiva no Brasil: Contextos, resultados e desafios, en CACCIAMALI, M.C.; RIBEIRO, R.; MACAMBIRA, J. (eds.), **Seculo XXI: Transformações e Continuidades nas Relações de Trabalho**, Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2011.
- MTSS **Negociación Colectiva: junio de 2011**, Montevideo: MTSS, 2011.

- MURILLO, M.V.; OLIVEROS, V.; VAISHNAV, M. Electoral Revolution or Democratic Alternation?, **Latin American Research Review**, Pittsburgh: vol. 45, no. 3, 2010.
- NOBRE, M. O fim da polarização, **piaui**, Sao Paulo, no. 51, Diciembre de 2010.
- NORONHA, E. O modelo legislado de relaciones de trabalho no Brasil, **DADOS**, Rio de Janeiro: vol. 43, no. 2, 2000.
- O'DONNELL, G. Democracia Delegativa, **Journal of Democracy en Español**, Washington: vol. 5, no. 1, 1994.
- OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado**, Sao Paulo: Editora Brasiliense, 1985.
- OFFE, C.; WIESENTHAL, H. Dúas lógicas da ação colectiva, en OFFE, C. (ed.), **Problemas estruturais do Estado capitalista**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OIT. **Las relaciones laborales en Uruguay**, Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995.
- OIT. **Informe número 356 del Comité de Libertad Sindical**, disponible en: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?Lang=SP&hdroff=1>, acceso en 6 de Octubre de 2013.
- OLESKER, D. **Crecimiento e inclusión: logros del gobierno frenteamplista**, Montevideo: Ediciones Trilce, 2009.
- OLIVEIRA, M.A. **Política Trabalhista e Relaciones de Trabalho no Brasil**. Tesis (Doctor en Economía), UNICAMP, 2002.
- PICHLER, W.A. Tendencias da sindicalização no Brasil: 1992-2009, **Indicadores Economicos**, Porto Alegre, vol. 38, no. 3, 2011. p. 37-46.
- POCHMANN, M. Flexibilización sociolaboral: Lo que aprendió el Brasil en los años noventa, **Revista Internacional del Trabajo**, vol. 128, no. 3, 2009.
- POQUIOMA, E. **Desempeño del Mercado Laboral en el Perú**, Lima: Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, 2008.
- PORRINI, R. **El sindicalismo uruguayo en el proceso histórico nacional (1870-2006)**, disponible en: <http://www.1811-2011.edu.uy/B1/content/el-sindicalismo-uruguayo-en-el-proceso-hist%C3%B3rico-nacional-1870-2006?page=show>, acceso el 27 de Octubre de 2013.
- PUCCI, F.; NION, S.; CIAPPESONI, F.; ROJIDO, E. Viejos y nuevos temas en la negociación colectiva uruguayo, en PUCCI, F. (ed.) **El Uruguay desde la sociología VIII**, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2010.
- RADERMACHER, R.; MELLEIRO, W. Mudanças no cenário sindical brasileiro sob o governo de Lula, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, no. 211, Septiembre-Octubre de 2007.

- RED DE ECONOMISTAS DE IZQUIERDA DEL URUGUAY. **La torta y las migajas: El gobierno progresista 2005-2010**, Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.
- RIBEIRO, P.F. **Dos sindicatos ao governo: A organizacao nacional do PT de 1980 a 2005**, Sao Carlos, Brasil: Editora da Universidade Federal de Sao Carlos, 2010.
- ROBERTS, K.M. **Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru**, Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.
- ROBERTS, K.M. The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization, **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, CA: no. 11, 2008.
- RODRIGUES, L.M. O sindicalismo nos anos 80 – um balanço, **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: vol. 4, no. 1, 1990, p. 11-19.
- RODRIGUEZ, J.C. El cambio frágil de Paraguay, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, no. 220, Marzo-Abril de 2009.
- RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P.B. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention, en EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (eds). **Bringing the State Back In**, Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- RUESCHEMEYER, D.; STEPHENS, E.H.; STEPHENS, J.D. **Capitalist Development and Democracy**, Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- SCHAMIS, H. A Left Turn in Latin America? Populism, Socialism and Democratic Institutions, **Journal of Democracy**, Washington DC, vol. 17, no. 4, 2006, p. 20-34.
- SCHERRER, C.; HACHMANN, L. Can a labour-friendly government be friendly to labour? A hegemonic analysis of the Brazilian, German and South African experiences, en MOSOETSA, S.; WILLIAMS, M. (eds), **Labour in the Global South**, Geneva: International Labour Office, 2012, p. 141-158.
- SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, Cambridge, vol. 36, no. 1, 1974. p. 85-131.
- SENATORE, L.A.; MENDEZ, G. **Las relaciones laborales en el Uruguay: entre el neocorporativismo y la concertación salarial**, Montevideo: FESUR, 2010.
- SILVERMAN, J. **Can Green Jobs be Decent Jobs? An Analysis of Labor Policies in the Brazilian Biofuels Sector**, paper presentado en el VIII Global Labor University Conference, Campinas, Sao Paulo, Brasil. 26-28 de Septiembre, 2012.
- SINGER, A. Raices sociais e ideologicas do lulismo, **Novos Estudos**, Sao Paulo: no. 85, Noviembre de 2009.
- SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador**, Sao Paulo: Companhia das Letras, 2012.

- SOLER, L. Paraguay: Cuando la novedad no es el resultado, **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, no. 231, p. 28-44, Enero-Febrero de 2011.
- STALLINGS, B.; PERES, W. **Crecimiento, Empleo e Equidade**, Santiago: CEPAL, 2000.
- STUENKEL, O. The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation. **Global Governance**. Boulder, no. 19, p. 611-630, 2013.
- SUPERVIELLE, M.; PUCCI, F. El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX, en NAHUM, B. (ed.), **El Uruguay del Siglo XX: La Sociedad**, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2008.
- TAPIA, J.R.B. **Processos de concertacao social em tempos de reformas: Holanda e Italia**, Campinas: Instituto de Economia UNICAMP, 2013.
- TAVARES SOARES, M.A. Salario minimo e o paradoxo da reducao da desigualdade no Brasil, **Oikos**, vol. 10 no. 2, 2011.
- TEIXEIRA, R.A.; PINTO, E.C. A economia politica dos governos FHC, Lula e Dilma: Dominancia financiera, bloco no poder e desenvolvimento economico, **Economia e Sociedade**, Campinas: vol. 21, numero especial, Diciembre de 2012.
- TESOURO NACIONAL DO BRASIL. **Divida Publica Federal Brasileira**, Brasilia: Tesouro Nacional do Brasil, 2012.
- TUSSIE, D. Economic Governance after Neoliberalism, en GRUGEL, J; RIGGIROZZI, P. (eds), **Governance After Neoliberalism in Latin America**, New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- UNIVERSIDAD CATOLICA DEL URUGUAY. **Las relaciones laborales en el año 2006: Análisis y temas pendientes**, disponible en: <http://www.ucu.edu.uy/Home/Facultadesy%20reas/CienciasEmpresariales/Institutos/RelacionesLaborales/ConflictividadLaboral/A%20Blo2006/tabid/729/Default.aspx>, acceso el 27 de Octubre de 2013.
- VEGA RUIZ, M.L. La reforma laboral en América Latina: un análisis comparado, en BODEMER, K. (ed.), **Políticas Públicas, Inclusión Social y Ciudadanía**, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2003.
- VERAS DE OLIVEIRA, R. O sindicalismo e a questao democratica na historia recente do Brasil: O que se pode esperar?, en DE OLIVEIRA, F.; RIZEK, C.S. (orgs), **A era da indeterminação**, Sao Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- VICE MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. **Fortaleciendo las políticas públicas laborales y de empleo**, Asunción: Ministerio de Justicia y Trabajo, 2010.
- VICE MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. **Informe de Gestion 2008-2011: Tres años y un irreversible proceso de cambio**, Asunción: Ministerio de Justicia y Trabajo, 2011.

VICENTINI, P.F. **Relacoes internacionais do Brasil**, Sao Paulo: Editora Fundacao Perseu Abramo, 2008.

ZECHMEISTER, E.J. Left-Right Semantics as a Facilitator of Programmatic Structuration. En KITSCHOLT, H. (ed). **Latin American Party Systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 96-118.

ZURBRIGGEN, C.; CASA, M. Hacia una nueva política industrial. En NARBONDO, P. (ed.) **Política en tiempos de Mujica II: Un balance en mitad del camino**. Montevideo: Estuario Editora, 2012, p. 275-289.

ZURBRIGGEN, C.; DOGLIO, N.; SENATORE, L. **Notas a propósito de los desafíos del movimiento sindical uruguayo**, Montevideo: FESUR, 2003.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- ALVARENGA, JORGE. Presidente, CUT, Asunción, Paraguay, 21 de Marzo de 2011.
- ANDRADE, OSCAR. Presidente, Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA), Colonia, Uruguay, 10 de Julio de 2013.
- BAEZ, VICTOR, Secretario General, Confederación Sindical de las Américas (CSA), Montevideo, Uruguay, 9 de Abril, 2013.
- BARRETO, HUGO. Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la Republica, Montevideo, Uruguay, 9 de Julio de 2013.
- CARRILLO, ANIBAL. Dirigente Nacional, Partido Popular Tekojoja, Asunción, Paraguay, 11 de Febrero de 2012.
- DELVALLE, FILEMON. Director, Dirección General del Trabajo, Ministerio de Justicia y Trabajo, Asunción, Paraguay, 22 de Marzo de 2011.
- DOS SANTOS, ARTUR HENRIQUE, Secretario Nacional Adjunto de Relaciones Internacionales, CUT Brasil, Sao Paulo, Brasil, 24 de Abril, 2013.
- FREITAS DE MORAES, VAGNER. Presidente, CUT Brasil. Sao Paulo, Brasil, 23 de Abril, 2013.
- GAMBERA, FERNANDO. Secretario de Integración Regional, PIT-CNT, Montevideo, Uruguay, 9 de Julio de 2013.
- GONCALVEZ, JOAO CARLOS “JURUNA”. Secretario General, Força Sindical. Sao Paulo, Brasil, 10 de Mayo, 2013.
- JACOBSEN, KJELD, Ex-Secretario Nacional de Relaciones Internacionales, CUT Brasil. Sao Paulo, Brasil, 17 de Abril, 2013.
- LOPEZ, ANTOLIN. Secretario Nacional de Relaciones Internacionales, CNT, Asunción, Paraguay, 10 de Febrero de 2012.
- PATAH, RICARDO. Presidente, UGT. Sao Paulo, Brasil, 19 de Abril, 2013.
- PELOCHE, JORGE. Secretario de Educación, Federación de Empleados de Comercio y Servicios (FUECYS), Montevideo, Uruguay, 3 de Junio de 2011.
- PEREIRA DE MAGALHAES, EXPEDITO SOLANEY. Secretario Nacional de Políticas Sociales, CUT Brasil. Sao Paulo, Brasil, 15 de Abril, 2013.
- PEREYRA, MARTIN. Director, Departamento de Jóvenes, PIT-CNT, Montevideo, Uruguay, 2 de Junio de 2011.

PICCO, ALEJANDRA. Directora de Investigación, Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT, Montevideo, Uruguay, 3 de Junio de 2011.

ROJAS, BERNARDO. Presidente, CUT Autentica, Asunción, Paraguay, 21 de Marzo de 2011.

SOTO, LILIAN. Ministra de la Función Publica, Asunción, Paraguay, 9 de Febrero de 2012.

ZARATE, BERNARDO. Secretario Nacional de Seguridad Social, CNT, Asunción, Paraguay, 23 de Marzo de 2011.