

en: Peter Hengstenberg / Karl Kohut / Günther Maihold (eds.): Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas: Nueva Sociedad 1999, 249-265.

¿Convergencia entre el Sur y el Este? Sindicalismo y relaciones laborales en América del Sur y Europa centro-oriental

Peter Birle

"Forget geography for a moment and put Poland in the place of Argentina, Hungary in the place of Uruguay. You will see states weak as organizations; political parties and other associations that are ineffectual in representing and mobilizing; economies that are monopolistic, overprotected, and overregulated; agricultures that cannot feed their own people; public bureaucracies that are overgrown; welfare services that are fragmentary and rudimentary. [...]

The East has become the South"

(Przeworski, 1991, p. 191)

Los desarrollos políticos y económicos recientes en América Latina y Europa oriental han sido analizados varias veces desde una perspectiva comparativa. Además del trabajo de Adam Przeworski (1991), cuyo interés principal es de naturaleza teórica, existen estudios comparativos sobre los procesos de transición (Munck/Skalnik, 1997), sobre la construcción de instituciones democráticas (Lijphart/Waismann, 1996), sobre los cambios sociopolíticos (Werz, 1994) y sobre las distintas rutas de transformación económica (Misztal, 1992). Tales estudios, sobre todo aquellos escritos por investigadores de Europa oriental, a menudo muestran el miedo de una "latinoamericanización" de Europa del Este (Nowotny, 1997). En este trabajo esbozaré algunos resultados preliminares de un estudio comparativo sobre el sindicalismo y las relaciones laborales en tres países de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile) y tres países de Europa centro-oriental (Polonia, República Checa, Hungría). Desde el inicio de los años noventa estos países tratan de adoptar visiones políticas y socioeconómicas similares. La democracia representativa y la economía de mercado son los puntos de referencia más importantes para la actuación estatal en ambas regiones. Además, se pueden constatar desarrollos globales igualmente desafiantes para los países industrializados y para los países en vías de desarrollo. Ante este trasfondo me parece interesante investigar las experiencias históricas del sindicalismo en ambas regiones y preguntar cómo un pasado tan distinto se refleja hoy en día en las opciones, las estrategias y las metas políticas del movimiento obrero. El trabajo se divide en tres partes. Primero esbozaré las características tradicionales del sindicalismo y de las relaciones laborales en ambas regiones. Después se analizan los cambios experimentados desde la transición a la democracia. Por último consideraré algunas similitudes y diferencias del sindicalismo y de las relaciones laborales en Europa centro-oriental y América del Sur.

Características tradicionales del sindicalismo

América del Sur

Durante largo tiempo el Estado respondió a los intentos de organización y articulación sindical en América Latina con dos estrategias. O bien los sindicatos fueron oprimidos o las élites dominantes intentaron, a través de medidas corporativistas, clientelistas y paternalistas, sujetarlos al sistema político y hacerlos instrumentos de sus propios intereses. A partir aproximadamente de los años treinta, en algunos países cambió la actitud de las élites dominantes frente a los sindicatos. Ello se debió a varias razones. A pesar de la represión anterior, el movimiento obrero había adquirido un claro auge. La nueva orientación en la estrategia de desarrollo como consecuencia de la crisis económica mundial (industrialización orientada hacia el mercado interno, sustitución de importaciones) y los cambios socioestructurales a ella vinculados (migraciones, urbanización, crecimiento del número de obreros industriales) influyeron adicionalmente para que aumentaran las bases de reclutamiento y el potencial de conflicto de los sindicatos. Conjuntamente con la pérdida de poder de las oligarquías tradicionales, ello condujo a que muchos gobiernos dejaran de adoptar una actitud de total rechazo de los sindicatos y procuraran ganarlos como aliados. Especialmente en México, en Brasil (bajo Vargas) y en Argentina (bajo Perón), pero también —aunque en una forma más débil— en Venezuela, Colombia y otros países latinoamericanos, los gobiernos se preocuparon por mantener a la clase obrera dentro del marco de alianzas populistas del sistema político, a menudo a través de sindicatos y asociaciones sindicales fundados desde arriba. Mediante una promoción paternalista de los intereses de los trabajadores y, al mismo tiempo, el control de sus organizaciones y actividades, debía evitarse el surgimiento de antiélites. En muchos países se promulgaron leyes sociales y los sindicatos obtuvieron, por primera vez, un *status* jurídicamente reconocido (Birle, 1995; Grewe/Mols, 1994).

El estancamiento de los proyectos de industrialización orientados hacia el mercado interno condujo, desde mediados de los años sesenta, a una nueva actitud frente a los sindicatos. Para las dictaduras militares de los años sesenta y setenta (con excepción de Perú), la clase obrera fue uno de los adversarios más importantes. El régimen burocrático-autoritario no logró silenciar totalmente a los sindicatos. Sin embargo, la limitación de los derechos humanos y civiles, la restrictiva legislación laboral y de asociaciones (prohibición de asociaciones centrales; intervención en la administración de los sindicatos) y la represión estatal dificultaron la existencia del movimiento obrero y trajeron como consecuencia que la participación política se convirtiera cada vez más en un factor de alto riesgo personal para obreras y obreros (Drake, 1996; Epstein, 1989).

Los propios sindicatos latinoamericanos también estuvieron signados por

el tipo de incorporación en los sistemas políticos de la región. Ello se manifestó en una fuerte orientación hacia el Estado en tanto principal destinatario de las demandas y exigencias de los sindicatos. Como consecuencia de sus amplias intervenciones y competencias regulativas, el Estado se convirtió en un actor central en el campo de la legislación laboral. Su función de árbitro desplazó a menudo a segundo plano la confrontación directa entre sindicatos y empresarios. No pocas veces los funcionarios directivos cooptados para cargos gubernamentales y partidistas estuvieron dispuestos a dejar de lado la independencia de las organizaciones por ellos dirigidas en aras de prebendas y privilegios personales. Esto condujo reiteradamente a confrontaciones entre una base combativa y los funcionarios dirigentes que aspiraban a participar en el poder y a evitar los conflictos. Como sólo una reducida parte de la clase obrera estaba organizada en sindicatos, a menudo éstos tuvieron que aceptar el reproche de ser tan sólo representantes de una "aristocracia obrera", interesada únicamente en asegurar sus propios intereses particulares. Común a todos los países latinoamericanos es el hecho de que no se crearon las condiciones sociales y políticas que hubieran permitido el surgimiento de un movimiento obrero autónomo, con igualdad de derechos políticos, reconocido como legítimo actor dentro de un sistema de intermediación de intereses de tipo pluralista. Por otra parte, sólo en casos excepcionales los sindicatos desarrollaron una autocomprensión orientada hacia formas pluralistas de la regulación de intereses y conflictos (Birle, 1995, 1998).

Europa centro-oriental

Bajo la influencia hegemónica de la Unión Soviética y orientadas al modelo soviético, en todos los países de Europa oriental, después de la segunda guerra mundial, se establecieron estrategias de desarrollo similares. Elementos esenciales de este modelo fueron la nacionalización de los medios de producción y la introducción de un sistema de planificación central. La ideología imperante suponía un interés fundamental de todos los grupos sociales en la construcción de un sistema socialista, por lo cual la existencia de relaciones laborales y sociales conflictivas fue negada desde un principio. Por lo tanto, al movimiento obrero de los países socialistas se le atribuían funciones totalmente distintas de los países capitalistas. No se le pensaba como grupos de interés autónomos, sino como correa de transmisión del Partido Comunista. La teoría sindical leninista-estalinista les otorgaba funciones de educación, de movilización, de administración y de control. Debían motivar a los obreros para que aumentaran su productividad de trabajo. No estaban previstas ni negociaciones colectivas autónomas ni huelgas. El sindicalismo oficial se caracterizaba por estructuras jerarquizadas y centralizadas. Los altos funcionarios fueron elegidos según el sistema de nomenclatura. Una función importante de los cuadros fueron los informes regulares sobre la situación en las empresas para la cúpula del Partido.

Desde un punto de vista político se puede constatar que—hasta el derrumbe del socialismo— el sindicalismo oficial era un soporte sólido del antiguo régimen. Formalmente no existía una sindicalización obligatoria, pero en realidad la presión político-moral y los incentivos materiales causaron un grado de sindicalización que llegaba casi a un cien por ciento. Gran importancia para los trabajadores sindicalizados tenían las funciones sociales y sociopolíticas del sindicalismo, por ejemplo la administración del seguro social o las responsabilidades sindicales por vacaciones, educación, cultura y deporte. En Polonia y en Hungría los sindicatos, además, tenían considerables derechos de información y de coparticipación a nivel de empresa (Ehrke/Optenhögel, 1992; Havlovic/Moore, 1997; Schienstock/Traxler, 1993; Szell, 1992; Weßels, 1994).

No es posible profundizar aquí las diferencias dentro del grupo de países socialistas, pero por lo menos quiero mencionar algunas de ellas: de todos los países socialistas, Polonia tenía el proletariado más combativo y políticamente consciente. Para darse cuenta de esto tan sólo hay que ver las protestas y huelgas de los años 1956, 1970, 1976 y 1980. Mientras que las protestas obreras en Polonia fueron el factor más importante del inicio del proceso de transformación, éstas no jugaban un rol similar en Hungría o en Checoslovaquia. Los tempranos procesos de liberalización económica y social en Hungría —con el surgimiento de la “segunda economía”— ofrecían a gran parte de la sociedad un creciente nivel de consumo, libertades privadas y estrategias individuales de sobrevivir, por lo cual las orientaciones colectivas se hicieron débiles. El clima ideológico de los años setenta y ochenta permitía el surgimiento de nuevas asociaciones sociales. A pesar de ello Hungría quedó, de cierta manera, como una sociedad despolitizada. La oposición fundamental se limitaba a una pequeña subcultura intelectual. Los trabajadores, como actor organizado, no jugaron un rol especial durante el proceso de transición (Deppe/Tatur, 1994; Kramer, 1995; Ziemer, 1994).

El rol del sindicalismo en las nuevas democracias

América del Sur

Sin duda los procesos de redemocratización de los años ochenta tuvieron efectos positivos para el sindicalismo latinoamericano. Trajeron como consecuencia que vuelva a ser posible organizarse sindicalmente sin por ello tener que temer por la vida. En general, se respeta la libertad de opinión, de asociación y de reunión. En algunos países, como por ejemplo en Brasil, el sindicalismo logró un mayor grado de autonomía frente al Estado, en la medida en que disminuyeron las estructuras autoritario-corporativistas. Pero al mismo tiempo la redemocratización, para los actores de la sociedad civil —incluso para el sindicalismo, el cual en la etapa final de los regímenes autoritarios había jugado

un rol central en la lucha por el retorno a la democracia— significó una gran desilusión. Las esperanzas de un protagonismo fuerte y estable por parte del sindicalismo y de los nuevos movimientos sociales no pudieron realizarse. Con el fin de la represión y el retorno a la democracia, las actividades políticas se canalizaron de nuevo a través de los partidos políticos antes prohibidos. Este desarrollo, por un lado, fue positivo porque la institucionalización de partidos políticos sólidos parece ser una precondition fundamental de un sistema democrático moderno. Pero en la mayoría de los casos los partidos políticos no buscaban una colaboración de igual a igual con las organizaciones de la sociedad civil, sino que trataron de controlar e instrumentalizar estos grupos. Hay sólo pocas excepciones a esta tendencia, entre las cuales se encuentra el PT de Brasil (Berins Collier/Mahoney, 1997; Bultmann et al., 1995).

Con resultados de los procesos de democratización en general positivos, por lo menos respecto a los márgenes formales de acción de los sindicatos, contrasta todo un conjunto de graves problemas con los que se ven confrontados los sindicatos a raíz de la crisis económica y de la aplicación de las estrategias económicas neoliberales, algo que limita seriamente sus posibilidades reales de acción. La crisis económica de los años ochenta y los despidos masivos en el marco de los procesos de privatización y de racionalización causaron cada vez más desempleo, subempleo y una creciente “informalización” de los mercados de trabajo. Muchos puestos de trabajo desaparecieron, sobre todo en ramas donde el sindicalismo antes tenía sus bastiones más importantes: en las empresas estatales y en las administraciones públicas. Cuando, a raíz de las políticas neoliberales, surgen nuevos puestos de trabajo, ello se produce a menudo justamente allí donde las actividades sindicales están limitadas o no son posibles (Köhler/Wannöffel, 1993; Munck, 1994; Wannöffel, 1996).

Además de las reformas económicas, los gobiernos latinoamericanos y el empresariado privado buscaban reformar las relaciones laborales, argumentando que sólo una flexibilización laboral posibilitaría reacciones adecuadas de la economía privada frente a los desafíos causados por la competencia en el mercado mundial. La flexibilización de la normatividad del trabajo y la redefinición de los mecanismos de negociaciones colectivas formaron parte de los ajustes neoliberales en todos los países de la región. El retiro del Estado de su tradicional rol de árbitro entre sindicatos y empresarios causó espacios crecientes para los actores de las negociaciones colectivas a nivel de empresa. Es cada vez más difícil generalizar sobre las relaciones laborales: las mismas medidas macroeconómicas pueden resultar en subsistemas laborales bien distintos entre varios países y entre distintos ramos o empresas del mismo país (Bronstein, 1997; Dombois et al., 1997).

Como tendencia general se puede hablar de un debilitamiento del poder de convocatoria del sindicalismo durante las décadas de los años ochenta y noventa. El potencial de trabajadores sindicalmente organizables ha disminuido enormemente. Los sindicatos se ven confrontados con un desafío doble. Por

una parte, sus afiliados esperan de ellos que defiendan sus intereses y luchen contra las pérdidas del salario real, la inseguridad en los puestos de trabajo y los despidos. Por otra, quienes poseen un puesto de trabajo firme se encuentran ya en una situación de privilegio en relación con la gran masa de desocupados y con quienes trabajan en el sector informal. Si se tiene en cuenta que en muchas sociedades latinoamericanas la mitad o más de la población en edad de trabajar carece de empleo, está subempleada o actúa en el sector informal y que, por otra parte, sólo 10% de quienes poseen un puesto de trabajo está sindicalizado, puede tenerse una idea clara de la dimensión del problema. Tal como lo testimonian las declaraciones de las conferencias regionales de los últimos años, los sindicatos están perfectamente conscientes de este problema. Sin embargo, en la práctica es difícil abrirse a los desocupados, subempleados o miembros del sector informal y defender también sus intereses.

La situación chilena en el momento de volver a la democracia, así como las condiciones marco para el sindicalismo de ese país, mostraron diferencias profundas en comparación con el resto del continente. La dictadura de Pinochet había obtenido por la fuerza de métodos represivos aquellos cambios económicos y sociopolíticos que los demás gobiernos latinoamericanos trataron de realizar a partir de los años ochenta bajo regímenes democráticos. Las reformas neoliberales de la legislación laboral y social, la apertura y desregulación de la economía, y el proceso de privatización de empresas estatales estaban más o menos terminados cuando el primer gobierno pos-autoritario empezó su mandato. A diferencia de los países limítrofes, en la agenda chilena no se planteaban entonces reformas estructurales, sino la continuación de las políticas neoliberales. Los gobiernos democráticos no buscaban instalar otro modelo, sino que han tratado de apartar los enclaves autoritarios del sistema político y modificar parcialmente las condiciones marco ultraliberales y antisindicales. Después del retorno a la democracia, el sindicalismo chileno se caracterizaba por una postura pragmática. Renunció a sus viejas estrategias maximalistas y de confrontación. La moderación política del sindicalismo –y de toda la sociedad chilena– fue causada por procesos de aprendizaje y por el miedo a una nueva polarización social y a la desestabilización de la democracia. En los años 1990 y 1991 se lograron convenios marco entre sindicatos, asociaciones empresariales y gobierno, los cuales posibilitaron una modificación parcial de la legislación laboral y un suave reforzamiento de la posición sindical. Pero en los años siguientes hubo pocos resultados sustanciales de la concertación tripartita, porque los empresarios y los partidos conservadores no aceptaron compromisos que hubieran significado un mayor distanciamiento de la legislación laboral y sindical de la dictadura. A mediados de los años noventa los sindicatos chilenos todavía se encontraban en una posición débil en las negociaciones colectivas; cada huelga causaba el riesgo de perder el empleo. También los demás desafíos para el sindicalismo chileno se parecían a los del resto de la región: la pérdida de importancia del proletariado industrial clásico y el aumento de empleos

precarios causan grandes problemas de convocatoria y de movilización para el sindicalismo. El grado de organización sindical aumentó algo desde el inicio de los años ochenta. Llegó a 13,7% en 1993. Pero la fragmentación en más de 11.000 organizaciones separadas sigue significando un debilitamiento enorme del poder sindical (Rojas Hernández, 1993; Weyland, 1997).

En Brasil la situación del sindicalismo se muestra igualmente ambivalente. La reducción de leyes laborales autoritario-corporativistas a raíz de la reforma constitucional de 1988 aumentó considerablemente la autonomía del movimiento obrero. Pero siguen existiendo restos del modelo tradicional, y los sindicatos hasta ahora no han podido vencer la escisión en un ala "populista-estatista" y otra "auténtica", por lo que continúa la competencia entre distintas centrales obreras. La capacidad de movilización mostrada por parte del sindicalismo auténtico durante y después del proceso de redemocratización parecía debilitarse a mediados de los años noventa, después de que "su" candidato Luís Inacio da Silva (Lula) había perdido dos elecciones presidenciales consecutivas y después del fracaso de la huelga de los trabajadores de la industria petrolera contra el gobierno de F.H. Cardoso en 1995. La política de estabilización macroeconómica iniciada en el año 1993 ("Plan Real") dejó poco espacio para seguir con los esfuerzos de concertación trilateral entre Estado, empresarios y sindicatos, iniciados por el presidente Itamar Franco a partir de 1992 (Calcagnotto, 1997).

En Argentina el sindicalismo se encontraba en una situación difícil cuando el país retornó a la democracia en 1983. Muchos funcionarios de base habían muerto como víctimas de la dictadura militar y una parte de los funcionarios líderes estaba comprometida por su colaboración con los militares. El gobierno de Alfonsín trató de llevar a cabo una reforma fundamental de las estructuras organizativas y representativas del sindicalismo, pero fracasó con este intento y se vio confrontado con un sindicalismo hostil. Hasta 1989 la CGT realizó 13 huelgas generales. Fracasaron todos los esfuerzos de concertar la política económica y social. El gobierno de Menem impuso al país un nuevo modelo de acumulación neoliberal. En lo que concierne directamente a los trabajadores, cuatro proyectos formaban el eje central de su proyecto: la flexibilización laboral, la reforma de las estructuras sindicales, la reforma de los regímenes de negociación colectiva y la reforma de la ley de obras sociales. Mientras que los planes reestructuradores del Estado en el sector económico lograron avances importantes, gran parte de los objetivos planteados en materia laboral quedaban en discusión. Las leyes de empleo de 1991 y 1995 introdujeron nuevos regímenes laborales y una modificación de las formas de contratación, legalizando el trabajo precario y liberando a las empresas pequeñas de gran parte de los reglamentos de legislación laboral. Existe cierta tendencia de transferir las negociaciones colectivas del ámbito de la concertación nacional por sector a las discusiones por ramos y por empresas. Se realizó también una reforma parcial de las obras sociales. Sin embargo, las presiones de los sindicalistas y las

concesiones que el gobierno debió hacer limitaron las consecuencias de las reformas. Es cierto que el movimiento sindical ha dejado de ser la "columna vertebral" del movimiento peronista. Pero en comparación con las 13 huelgas generales contra el gobierno de Alfonsín, frente al gobierno de Menem el sindicalismo reaccionó con reservas. Hubo resistencia a nivel sectorial y gremial, pero por parte de la CGT (Confederación General del Trabajo) dominaba una táctica de silencio, sólo entendible considerando las lealtades históricas del sindicalismo frente al movimiento peronista y las estrategias de cooptación de funcionarios sindicales líderes por parte del gobierno de Menem. Los conflictos intersindicales sobre la postura adecuada frente al gobierno causaron una división de la CGT entre octubre de 1989 y marzo de 1992. Después de la "reunificación" de la central obrera surgieron otros grupos fuera del sindicalismo peronista tradicional que asumieron una posición más crítica frente al gobierno. Pero esas organizaciones no tenían un poder de convocatoria comparable con el de la CGT (Moreno, 1993; Palomino, 1995).

Europa centro-oriental

Como consecuencia de los procesos de transformación política, económica y social, las condiciones marco para el sindicalismo en Europa centro-oriental han cambiado fundamentalmente. La democratización política trajo consigo la garantía de derechos como la libertad de opinión, de asociación y de reunión. La sindicalización obligatoria que antes *de facto* existía, fue eliminada y se establecieron la libertad de coalición y las negociaciones colectivas autónomas. Con eso se dieron las precondiciones básicas para el desarrollo de asociaciones representativas y de sistemas de intermediación de intereses de tipo pluralista. En la esfera económica el sistema de planificación central fue sustituido por la economía de mercado. Factores centrales de esa estrategia fueron una desregulación global de la economía y la privatización de empresas estatales. Al final de la etapa socialista su participación en el PBI era de 96% en Checoslovaquia, 87% en Hungría y 71% en Polonia (porque nunca se privatizó completamente el sector agrario). También la velocidad de los procesos de privatización era diferente según el país. Mientras que en la República Checa y en Hungría, en el año 1995, dos tercios de la industria y casi todo el sector de servicios se encontraba en manos privadas, la participación de empresas privadas en el PBI polaco era de apenas 50%. De ahí que la nueva estrategia de desarrollo capitalista de mercado causó enormes transformaciones sociales. Bajo el régimen socialista las sociedades de Europa oriental se caracterizaban por una clase trabajadora homogénea, un altísimo nivel de empleo y una distribución de ingresos proporcionada. Como consecuencia de la transformación socioeconómica a partir de 1989 se establecieron otra vez sociedades diferenciadas y problemas como el desempleo masivo, la pobreza, el *stress* ocupacional y el miedo ante el futuro se difundieron rápido (Ehrke/Optenhögel, 1992).

En el sindicalismo las tendencias dominantes han sido la pluralización, la descentralización y la fragmentación. Los antiguos sindicatos estatales no desaparecieron sino que se transformaron en organizaciones más o menos autónomas, quedándose con gran parte de sus antiguos miembros. Adicionalmente, se fundaron muchos sindicatos a nivel de empresa y de ramo, pero su desarrollo quedó por debajo de las expectativas. En todos los países el grado de organización sindical bajó mucho, pero a mediados de los años noventa todavía era de 35% en Hungría y 55% en Polonia. Uno de los problemas más graves del sindicalismo es el hecho de que no logró establecerse en las nuevas empresas privadas. Sus bastiones más fuertes se encuentran todavía en el sector público y en la industria pesada. Es casi seguro que con una creciente racionalización administrativa y con la continuación de los procesos de privatización el grado de sindicalización seguirá bajando. Muchos sindicatos confrontan el problema de que sus miembros todavía los ven con una mentalidad de servicio y de suministro, los mismos criterios con los que antes veían a los sindicatos estatales. Pero en vista de las nuevas condiciones marco económicas y sociales para el movimiento obrero es difícil cumplir con tales expectativas (Lecher/Optenhögel, 1995; Reutter, 1995; Schienstock/Traxler, 1993; Weßels, 1994).

En Polonia se estableció después del cambio de sistema una estructura sindical polarizada, caracterizada por la competencia entre dos centrales obreras: la OPZZ y la Solidarnosc. Ambas organizaciones tenían problemas para orientarse en su nuevo rol. La Solidarnosc se había fundado como primer sindicato libre de toda Europa oriental en 1980 y fue prohibido a finales de 1981 con la promulgación del derecho de guerra. Siguió existiendo en la ilegalidad durante la década de los ochenta y jugó un rol primordial durante el proceso de transición. Su readmisión oficial se dio después de las negociaciones en la mesa redonda en abril de 1989. A partir de entonces su doble función de sindicato y de movimiento social y político significó un gran desafío para la "S". Con el inicio de la terapia de "choque" en enero de 1990, la "S" se vio confrontada con un dilema: un gobierno que actuaba en su nombre y con su apoyo realizaba una política que para gran parte de sus miembros significaba una amenaza existencial. Fueron los trabajadores de la industria pesada—los que con su lucha habían contribuido de manera significativa a la caída del régimen socialista—los que ahora fueron tocados de manera más fuerte por el desempleo masivo y la inseguridad ocupacional. Las discusiones sobre una estrategia adecuada frente al gobierno resultaron en la fundación de Solidarnosc 80, la cual defendió una actitud de mayor confrontación. La otra central obrera, la antigua y sólo parcialmente renovada OPZZ, pudo mantenerse mejor de lo que habían pensado. En un primer momento tuvo problemas de legitimación, pero en total no perdió muchos de sus socios. Como ventaja se mostró su estructura de organización basada en sindicatos de ramo, mientras que la estructura de grupos locales y regionales de Solidarnosc (es decir, una estructura más

orientada según criterios políticos) le dificultó mucho a esta última la posibilidad de perfilarse como eficaz órgano de representación de intereses a nivel de empresa. A pesar de la autonomía formal de las negociaciones colectivas, los sindicatos quedaron sin muchas posibilidades en esa esfera. El gobierno declaró un impuesto penal para los aumentos "excesivos" de los sueldos. Después de huelgas masivas en los años 1992 y 1993, los distintos gobiernos cambiaron su actitud. Ahora trataron de llegar a consensos con el sindicalismo. Se logró un pacto para la reforma de las empresas estatales, el cual garantizó al sindicalismo derechos notables de coparticipación en los procesos de privatización (Havlovic/Moore, 1997; Kramer, 1995; Ziemer, 1994).

En un primer momento Hungría se encontraba en una situación adelantada respecto de las reformas económicas, pero también ahí los problemas que acompañaron el paso a la economía de mercado fueron grandes. Además, no existía lo que con respecto a Polonia se ha llamado "capital social" y que hubiera podido servir como medio de integración social durante el proceso de transformación. La posición del sindicalismo en el nuevo sistema fue más débil que en Polonia. Hubo una rápida pluralización y fragmentación del movimiento obrero. Se establecieron varias centrales obreras. La Liga Democrática de Sindicatos Autónomos (FSZDL), fundada en diciembre de 1988, registró un auge de nuevos socios hasta finales de 1993, pero después entró en estancamiento. El pluralismo sindical obligó también al antiguo sindicalismo estatal (SZOT) a renovarse. En marzo de 1990 se constituyó como Federación de Sindicatos Húngaros (MSZOSZ), iniciando un proceso de descentralización y democratización interna. Pero como en la cúpula de la nueva confederación permanecían funcionarios del régimen anterior, una parte de las antiguas asociaciones miembros no entró a la MSZOSZ. Así surgieron más sindicatos alternativos y nuevas asociaciones que por falta de un financiamiento sólido desde el inicio tuvieron grandes problemas. Además se inscribieron en sus listas menos trabajadores de lo esperado, por lo que no lograron establecerse como interlocutores importantes frente al gobierno. En un primer momento, las relaciones entre las distintas confederaciones sindicales fueron muy difíciles. Sólo mejoraron cuando en septiembre de 1992 se pudo acordar una solución para el reparto de los bienes del antiguo sindicato oficial.

El primer gobierno democrático se negó durante mucho tiempo a aceptar a la MSZOSZ como interlocutor legítimo, pero no tuvo éxito con sus esfuerzos de destruir la hegemonía del MSZOSZ con medidas legales. Más de un millón de trabajadores renovaron su calidad de miembros en esa organización, la cual también ganó las elecciones para el sistema de seguro social y los consejos de fábrica en 1993. Con más de 60% de los trabajadores sindicalizados, la MSZOSZ resultó, con mucho, la confederación sindical más importante del país. A pesar de los conflictos entre el gobierno y el sindicalismo, en Hungría se iniciaron tempranamente esfuerzos de concertación trilateral entre gobierno, trabajadores y empresarios. Ya en diciembre de 1988 el último gobierno

socialista estableció un Consejo Nacional para la Reconciliación de Intereses (OET), el cual sirvió como foro para negociaciones sobre acuerdos salariales. En agosto de 1990 el primer gobierno democrático lo reformó y le dio el nombre de Consejo para la Reconciliación de Intereses (ET). Con la participación de funcionarios gubernamentales y casi todas las federaciones sindicales y empresariales, el ET jugó un rol importante durante la renovación de la legislación laboral e industrial. Su influencia sobre la política económica y social fue limitada. El nuevo gobierno de coalición entre Partido Socialista (MSZP) y Partido Liberal (SZDSZ) instalado en 1994, inició discusiones sobre un amplio pacto económico y social con los representantes de trabajo y capital. Después de más de medio año de negociaciones en el marco del ET fracasó este intento de concertación. Sin embargo no fue sin resultados, tomando en cuenta que se consiguieron consensos puntuales y que el diálogo social se intensificó y profundizó (Cox/Vass, 1994; Deppe/Tatur, 1994; Ladó, 1995).

En Checoslovaquia se establecieron comités de huelga en otoño de 1989, colaborando con el movimiento de ciudadanos en los esfuerzos por derrumbar al régimen socialista. Ellos lograron tomar posesión del antiguo sindicato estatal (ROH) y reformarlo desde adentro. Así, en Checoslovaquia surgió un movimiento obrero integrado, con una central obrera dominante. En marzo de 1990 se dio por terminada la actividad del ROH y se fundó una nueva central, denominada Confederación Checoslovaca de Asociaciones Sindicales (CSKOS). La parte checa de esta organización, la Cámara de Asociaciones Sindicales de Bohemia y Moravia (CMKOS), con mucho llegó a ser la central obrera más importante de la República Checa. Representa al 90% de los trabajadores sindicalizados. Tempranamente se estableció un Consejo de Compromiso Económico y Social (RHSD) como foro de negociaciones voluntarias entre gobierno, sindicatos y empresarios. El diálogo trilateral tenía la función principal de conservar la paz social a través de una comunicación directa entre los actores sociales y posibilitar una política económica y social consensual. Mientras que algunos observadores han caracterizado el trabajo del RHSD como importante para la preservación de la armonía social durante el proceso de transformación, otros lo calificaron como prueba de un fracaso sindical en el sentido de no haber podido jugar un rol importante durante la construcción del nuevo orden económico-social. Estos autores opinan que el Estado instrumentalizó al RHSD para debilitar al movimiento obrero. Veamos los hechos.

Es cierto que el RHSD ha podido influenciar la renovación de la legislación laboral y sindical, la cual se caracteriza por algunos principios neocorporativos y le otorga importantes derechos y un margen de maniobra considerable al sindicalismo. También es cierto que a través del RHSD el gobierno ha podido lograr el consentimiento del movimiento obrero para sus políticas de privatización y de salarios bajos. A mediados de los años noventa, los salarios checos eran 40% más bajos que en Hungría y 20% más bajos que en Polonia, a pesar del más alto

nivel de desarrollo de la economía checa. Pero la cuota de desempleo del año 1995 llegaba tan sólo a 2,9% en la República Checa, muy poco en comparación con el 14% de Polonia o el 11% de Hungría. El movimiento obrero se encontraba en una posición débil en la etapa final del antiguo régimen. Un sindicalismo independiente –como en Polonia y en Hungría– no se había desarrollado ni parcialmente en Checoslovaquia hasta 1989. Por eso no es demasiado sorprendente que a pesar de las reformas internas realizadas a partir de ese año, para gran parte de la población el sindicalismo seguía formando parte de la *stára struktura* (vieja estructura). En esa situación el sindicalismo tenía buenos motivos para aceptar el implícito pacto social ofrecido por el gobierno en forma del RHSD. El foro trilateral no le permitió una influencia fuerte sobre la política de privatización y de liberalización, pero la participación en los procesos de concertación aumentó su legitimación social y le ayudó en los esfuerzos por encontrar su lugar en una sociedad en transformación (Myant, 1993; Orenstein, 1995).

El rol del sindicalismo en América del Sur y en Europa centro-oriental. Conclusiones comparativas

En todos los países considerados aquí se realizaron desde finales de los años ochenta (en Chile ya a partir de los años setenta) reformas profundas que cambiaron sustancialmente el ambiente político, económico y social para cualquier actividad sindical. Esos desarrollos fueron causados por la formulación de nuevas estrategias de desarrollo político y económico (democracia, economía de mercado) y por los desafíos que a cualquier país del mundo se le presentan como consecuencia de los procesos de globalización. Mientras que los objetivos gubernamentales relacionados con los procesos de transformación son similares en ambas regiones, los puntos de salida fueron bien distintos. En ambas regiones los sistemas laborales, sus actores y procesos se encuentran todavía en transformación, por lo que gran parte de lo señalado en este trabajo no puede ser más que preliminar. Ambas regiones se caracterizan por el hecho de que en el pasado no hubo experiencias abundantes de intermediación de intereses de tipo pluralista. Pero a diferencia de las economías de planificación central de Europa oriental, las cuales –con excepción de Hungría desde finales de los años sesenta, y de la agricultura polaca– no conocían ni la propiedad privada de los medios de producción ni la actividad autorresponsable de empresarios privados, en América Latina dominaban desde el siglo XIX economías capitalistas (no en todo caso economías de mercado). Es por eso que la radicalidad y la extensión de los cambios fue aún más grande en Europa centro-oriental que en América del Sur, donde debido a las condiciones distintas existían tanto los actores individuales (empresarios privados) como los actores colectivos (asociaciones empresariales, sindicatos) para la intermediación

de intereses. ¿Cuáles son entonces las similitudes y diferencias más importantes entre ambas regiones respecto del sindicalismo y de las relaciones laborales?

1. En ambas regiones se observan dos tendencias opuestas respecto de las condiciones marco para las actividades sindicales: por un lado, los procesos de democratización han abierto espacios de maniobra inimaginables bajo los regímenes dictatoriales. En general se puede decir que en los países investigados existían a mediados de los años noventa las condiciones y seguridades formales para actividades sindicales libres y autónomas. Al mismo tiempo hay que constatar que la capacidad real de maniobra del movimiento obrero ha bajado y probablemente seguirá bajando: los procesos de transformación económica y social trajeron consigo una baja de los trabajadores sindicalizados y un retroceso de los grados de organización. En este contexto pueden mencionarse la creciente desaparición del proletariado tradicional, el masivo desempleo y los procesos de individualización. El poder de convocatoria del sindicalismo está bajando en ambas regiones. Sobre todo en la economía privada tiene grandes problemas de representatividad y de aceptación.

2. Ambas regiones se caracterizaban desde hace tiempo por reglamentos extensos respecto de la formación de las relaciones individuales de trabajo. Es decir que por lo menos teóricamente existían muchas prescripciones que otorgaban protección al trabajador individual. La validez real de tales normas ha vacilado, pero siempre se unía con un mensaje implícito: el Estado y no el sindicato es el verdadero protector de los trabajadores. Hoy los gobiernos, bajo el lema de “flexibilización laboral”, tratan de reducir o suprimir tales derechos.

3. También respecto de las relaciones laborales a nivel de empresa se observan tendencias parecidas en ambas regiones. Primero hay que mencionar la creciente diversidad de relaciones laborales a nivel de empresa. En todos los países hay empresas que participan en negociaciones colectivas y respetan convenios colectivos. Hay otras que conceden a tales normas a lo sumo una importancia secundaria, para no hablar del número creciente de empresas “libres” de organizaciones sindicales y que no quieren formar parte de ningún tipo de convenio colectivo. Como en general ha aumentado la importancia de criterios de productividad y de calidad, se nota una creciente diferenciación de los sistemas de organización laboral y de pago, vinculados cada vez más a los méritos concretos del trabajador. Con eso es cada vez más difícil el mantenimiento de redes clientelares. Si el sindicalismo en el futuro quiere aumentar su presencia en la industria privada y jugar un rol importante en los procesos de cambio económico y social, tiene que desarrollar un perfil más profesional en áreas como la calificación, la readaptación o la gestión profesional.

4. Con la creciente descentralización de las negociaciones colectivas aumenta la importancia de las formas de representación a nivel de empresas y de ramos, mientras que las confederaciones nacionales pierden importancia. En algunos países los sindicatos están cada vez menos dispuestos a financiar las centrales laborales.

5. A nivel de empresa, y sobre todo en el campo de las condiciones de trabajo, el sindicalismo tenía amplias competencias en los países socialistas. En América Latina en algunos casos también han existido y siguen existiendo posibilidades de coparticipación a nivel de empresa (sobre todo donde el corporativismo de Estado ganó fuerza), pero no en dimensiones comparables con los países de Europa centro-oriental. Con los procesos de privatización en Polonia, Hungría y la República Checa empezó una tendencia a restringir las competencias de coparticipación a nivel de empresa. Pero muchos derechos han sido conservados y ahora forman parte de los nuevos códigos laborales.

6. Si por un lado el sindicalismo en Europa centro-oriental tiene (todavía) la ventaja de una mayor representatividad que el de América Latina, por el otro lado sufre las consecuencias negativas de la herencia socialista: las actividades sindicales como tales —así como también las actividades partidarias— han perdido crédito y todavía se ven confrontadas con una opinión pública escéptica. Incluso los sindicatos nuevos se ven confrontados con viejas experiencias, pretextos y esperanzas: quienes durante décadas experimentaron un sindicalismo de servicios y de aprovisionamiento, no reconocen sin más el por qué de un sindicalismo combativo y de iniciativa propia.

7. Una diferencia importante entre ambas regiones se refiere al hecho ya mencionado de que en América Latina existe hace tiempo un empresariado privado y asociaciones empresariales. En Europa centro-oriental los representantes del capital privado tienen mucha menos experiencia organizativa. Las estructuras asociativas siguen siendo débiles y preliminares. Para el sindicalismo eso significa que muchas veces no queda bien claro quienes son sus interlocutores en el campo de la economía privada. De vez en cuando los mismos sindicatos ayudan a fundar organizaciones empresariales para mejorar esa situación. De todos modos, las relaciones entre el movimiento obrero y el empresariado sufren de falta de experiencia, lo cual a menudo exige largos procesos de aprendizaje.

8. En ambas regiones hubo desde la democratización una serie de esfuerzos de concertación trilateral entre gobiernos, sindicatos y empresarios. En general ha sido difícil llegar a resultados sustanciales. No sólo faltaban algunas precondiciones necesarias a nivel de los actores, también los procesos de transformación radical son poco apropiados para modelos de decisión de tipo consensual. Eso no significa que todos los esfuerzos hayan sido en vano. En América Latina la concertación facilitó el reconocimiento mutuo de empresarios y sindicatos como actores sociales legítimos. Tomando en cuenta los tradicionales pretextos y las animosidades mutuas, eso no fue poco. Tampoco en Europa centro-oriental hay que menospreciar la contribución de los procesos de concertación respecto de la autodefinition, del posicionamiento social y del conocimiento mutuo de los actores colectivos de capital y trabajo. Es posible que en una segunda etapa de la modernización socioeconómica, cuando se dé una mayor necesidad de redes funcionales en los niveles micro y

meso, también sea posible llegar a acuerdos más sustanciales entre los empresarios, los sindicatos y el Estado.

Bibliografía

- Agh, Attila/ Ilonszki, Gabriella (ed.) *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, Hungarian Centre for Democracy Studies Foundation, Budapest 1996.
- Berins Collier, Ruth/Mahoney, James "Adding Collective Actors to Collective Outcomes. Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe", *Comparative Politics* 29, pp. 285-303, 1997.
- Bieszcz-Kaiser, Antonia/Lungwitz, Ralph-Elmer/Preusche, Evelyn (ed.) *Industrielle Beziehungen in Ost und West unter Veränderungsdruck*, Editorial Rainer Hampp, München/Mering 1995.
- Birle, Peter Sindicatos, empresarios y Estado en América Latina, en Mols, Manfred/ Thesing, Josef (ed.) *El Estado en América Latina*, CIEDLA, Buenos Aires 1995.
- Birle, Peter *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires 1997.
- Birle, Peter Die südamerikanischen Gewerkschaften und Unternehmerverbände im Systemwechsel. Eine historisch-vergleichende Betrachtung, en Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard (ed.) *Systemwechsel 4. Verbände und Industrielle Beziehungen* Leske & Budrich (e.p.), Opladen 1998.
- Bronstein, Arturo "Societal Change and Industrial Relations in Latin America: Trends and Prospects", *International Labour Review* vol. 134, n° 2, pp. 163-186, 1995.
- Bronstein, Arturo "Labour Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility", *International Labour Review* vol. 136, n° 1, pp. 5-26, 1997.
- Bultmann, Ingo/Hellmann, Michaela/Meschkat, Klaus/Rojas, Jorge (ed.) *Demokratie ohne soziale Bewegung? Gewerkschaften, Stadtteil- und Frauenbewegungen in Chile und Mexiko*, Horlemann, Unkel/Rhein/Bad Honnef 1995. En castellano, *¿Democracia sin movimiento social?*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas 1995.
- Calcagnotto, Gilberto Wirtschaftsreformen, Globalisierung und Gewerkschaften in Brasilien, en Dombois et al., 1997.
- Cox, Terry/Vass, László "Civil Society and Interest Representation in Hungarian Political Development", *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 10(3), pp. 153-179, 1994.
- Deppe, Rainer/Tatur, Melanie "Trade Unions in the Transformation Process. Comparative Observations on the Role of Trade-Union Representation in Poland, Hungary, Russia, and in the Territory of the Former GDR", *International Journal of Political Economy* 24/2, pp. 7-38, 1994.
- Dombois, Rainer et al. (ed.) *Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika*, Vervuert, Frankfurt/Main 1997.
- Drake, Paul W. *Labor Movements and Dictatorships. The Southern Cone in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore/London 1996.
- Ehrke, Michael/Optenhögel, Uwe Von staatssozialistischen Zwangsverbänden zur

- Interessenvertretung. Gewerkschaften in Osteuropa, en *Vierteljahresberichte. Probleme der internationalen Zusammenarbeit*, 1992.
- Epstein, Edward *Labor Autonomy and the State in Latin America*, Boston 1989.
- Grewe, Hartmut/Mols, Manfred (eds.) *Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika*, Schöningh, Paderborn 1994.
- Hausner, Jerzy/Pedersen, Ove K./Ronit, Karsten (ed.) *Evolution of Interest Representation and Development of the Labour Market in Post-Socialist-Countries*, Academy of Economics/Friedrich Ebert Stiftung, Cracow 1995.
- Havlovic, Stephen J./Moore, William M. *Workers' Councils, Trade Unions and Industrial Democracy in Poland*, en *Economic and Industrial Democracy* 18, pp. 261-287, 1997.
- Köhler, Holm-Detlev/Wannöf, Manfred (ed.) *Gewerkschaften und Neoliberalismus in Lateinamerika*, Westfälisches Dampfboot, Münster 1995.
- Kramer, Mark *Polish Workers and the Post-communist Transition 1989-1993*, *Communist and Post-Communist Studies* 28, pp. 71-114, 1995.
- Ladó, Mária *Representation of Workers' and Employer's Interests in Changing Industrial Relations in Hungary*, en Hausner et al., 1995.
- Lecher, Wolfgang/Optenhögel, Uwe (ed.) *Wirtschaft, Gesellschaft und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa*, Bund, Köln 1995.
- Lijphart, Arend/Waisman, Carlos H. (ed.) *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Westview, Boulder 1996.
- Misztal, Barbara "Must Eastern Europe Follow the Latin American Way?", en *Archives Européennes de Sociologie* 33 (1), pp. 151-179, 1992.
- Moreno, Omar (ed.) *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Legasa, Buenos Aires 1993.
- Munck, Gerardo L./Skalnik Leff, Carol "Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective", en *Comparative Politics* 29, pp. 343-362, 1997.
- Munck, Ronaldo "Workers, Structural Adjustment, and Concertación Social in Latin America", en *Latin American Perspectives* 21, pp. 90-103, 1994.
- Myant, Martin *Czech and Slovak Trade Unions*, en *The Journal of Communist Studies* 4, pp. 59-84, 1993.
- Nowotny, Thomas "Transition from Communism and the Spectre of Latin-Americanisation", en *East European Quarterly* 31, pp. 69-91, 1997.
- Orenstein, Mitchell *The Czech Tripartite Council and its Contribution to Social Peace*, en Hausner et al., 1995.
- Palomino, Héctor *Quiebres y rupturas de la acción sindical*, en Acuña, Carlos (ed.) *La nueva matriz política argentina*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1995.
- Przeworski, Adam *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Przeworski, Adam et al. *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Reutter, Werner "Gewerkschaften und Politik in mittel- und osteuropäischen Ländern", en *Osteuropa* 45, 1995.
- Rojas Hernández, Jorge *Chiles Gewerkschaften im Übergang zur Demokratie*, LIT, Münster 1993.
- Schienstock, Gerd/Traxler, Franz *Von der stalinistischen zur marktvermittelten*

- Konvergenz? Zur Transformation der Struktur und Politik der Gewerkschaften in Osteuropa, en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45, pp. 484-506, 1993.
- Széll, György (ed.) *Labour Relations in Transition in Eastern Europe*, de Gruyter, Berlin/ New York 1992.
- Wannöffel, Manfred (ed.) *Bruch der Arbeitsbeziehungen in Amerika*, Westfälisches Dampfboot, Münster 1996.
- Weßels, Bernhard Von staatlicher Überorganisation zu freiwilliger Organisation? Gewerkschaften und assoziatives Verhalten in postkommunistischen Gesellschaften, en Streeck, Wolfgang (ed.) *Staat und Verbände*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994.
- Werz, Nikolaus "Transition und Transformation. Zum sozio-politischen Wandel in Lateinamerika und Osteuropa", en *Via Regia. Internationale Zeitschrift für Kulturelle Kommunikation* 2, pp. 65-71, 1994.
- Weyland, Kurt "Growth with Equity" in Chile's New Democracy, *Latin American Research Review* 32, pp. 37-67, 1997.
- Ziemer, Klaus "Polens Gewerkschaften auf der Suche nach ihrem Platz im postsozialistischen System", en *Industrielle Beziehungen* 3, pp. 239-260, 1994.