

Instituto Juan March

Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS)

Juan March Institute

Center for Advanced Study in the Social Sciences (CEACS)

Neopopulismo, y respuesta sindical a las reformas económicas en América Latina

Author(s): Astudillo Ruiz, Javier

Date 2009

Type Working Paper

Series Estudios = Working papers / Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones,
Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales 2009/242

City: Madrid

Publisher: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales

Your use of the CEACS Repository indicates your acceptance of individual author and/or other copyright owners. Users may download and/or print one copy of any document(s) only for academic research and teaching purposes.

Center for Advanced Study in the Social Sciences

WORKING PAPERS

NEOPOPULISMO, Y RESPUESTA SINDICAL
A LAS REFORMAS ECONÓMICAS
EN AMÉRICA LATINA

Javier Astudillo

Estudio/Working Paper 2009/242
Junio 2009

Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones

NEOPOPULISMO, Y RESPUESTA SINDICAL A LAS REFORMAS ECONÓMICAS
EN AMÉRICA LATINA

Javier Astudillo

Estudio/Working Paper 2009/242
Junio 2009

Javier Astudillo es Doctor Miembro del Instituto Juan March y Profesor Lector en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona.

This paper forms part of a collective research project of the Center for Advanced Study in the Social Sciences, Juan March Institute, on “Labour Markets, Inequality and Interest Representation”, coordinated by Andrew Richards. Previous papers of the project include:

1. Luis Ortiz, *Not the Right Job, but a Secure One: Over-Education and Temporary Employment in France, Italy and Spain*, (2008/235)
2. Margaret Levi, David Olson, Jon Agnone, and Devin Kelly, *Union Democracy Reexamined*, (2008/236)

Resumen

Las crisis económicas a comienzos de este siglo en América Latina han puesto en tela de juicio que el populismo, en su versión neoliberal, pueda ser la solución para llevar a cabo las reformas económicas pro-mercado por los regímenes democráticos de los países menos desarrollados. Tanto la tentación de cualquier clase de populismo de caer en una corrupción que las haga estériles, como su incompatibilidad con las necesarias reformas institucionales, de 'segunda generación', que complementen a las económicas, es muy alta. Los políticos no populistas, no tendrían este problema, pero tampoco podrían hacer frente a la oposición sindical. Ahora bien, bajo ciertas condiciones, políticos democráticos las pueden llevar a cabo sin tener que caer en los costes del populismo.

The economic crisis of the beginning of this century in Latin America has questioned that a neo-liberal kind of populism may solve the puzzle of how to implement pro-market economic reforms by democratic regimes in less developed countries. Populism is both prone to corruption and incompatible with the necessary institutional reforms (the 'second generation' reforms) complementing the economic reforms. Non-populist politicians may not have this handicap, but they could not overcome the labor resistance to their pro-market reforms either. Still, under certain conditions, democratic politicians can implement these reforms without suffering from the costs of populism.

REFORMAS ECONÓMICAS Y REGÍMENES POLÍTICOS

Los resultados más bien mediocres de las reformas económicas pro-mercado que se emprendieron bajo condiciones democráticas en América Latina en los años 1990, ¿no estarían mostrando que el crecimiento económico sostenido requiere haber tenido previamente una dictadura que las hubiera llevado a cabo? ¿Están condenadas a una mayor inestabilidad económica las nuevas democracias que no la tuvieron? En un primer momento la literatura especializada defendió que era difícil que las reformas económicas pro-mercado fuesen emprendidas por los regímenes democráticos de los países menos desarrollados ante la previsible resistencia de importantes actores sociales tales como los sindicatos. Posteriormente, y después de que parecía que experiencias como la latinoamericana desmentían este temor, se sugirió que la clave del éxito de las democracias en aquellos países se encontraba en gran medida en las ventajas inesperadas del populismo en su nueva versión neoliberal.

Sin embargo, la reciente reaparición de graves problemas económicos en muchas economías latinoamericanas ha hecho pensar que la solución populista era sólo aparente. Los políticos populistas quizás estén mejor preparados que otros políticos democráticos para hacer frente a los que se resisten a las reformas, y en concreto a los sindicatos, pero la tentación de caer en una corrupción que las haga a la larga estériles, o su incompatibilidad con las necesarias reformas institucionales que complementen a las económicas, es muy alta. Los políticos 'honrados', no populistas, no tendrían este problema, pero tampoco tendrían la fuerza suficiente como para resistir en primer lugar el rechazo sindical. En consecuencia, las democracias de los países menos desarrollados parecerían condenadas al atraso económico, y a la inestabilidad social y política.

Ahora bien, si no fuese cierto que el populismo constituyera la única forma de evitar la oposición sindical bajo condiciones democráticas, gran parte del dilema anterior se diluiría. Bajo ciertas condiciones, los nuevos regímenes

democráticos ni tendrían que caer en los costes del populismo para implantarlas, ni estarían tampoco condenados al atraso y a la inestabilidad. ¿Pero cuáles serían esas condiciones? En este trabajo se intentará responder a esta pregunta.

En la siguiente sección se expone el debate sobre las ventajas e inconvenientes del populismo para la realización de las reformas económicas e institucionales. En la sección tercera se presentan las experiencias de cuatro países latinoamericanos para comprobar si el carácter populista de los gobiernos que las llevaron a cabo explica el comportamiento de las organizaciones sindicales de sus países. En la sección siguiente se ofrece una explicación alternativa al populismo para explicar por qué se pudieron emprender. El artículo termina con algunas conclusiones que se desprenden del estudio.

EL POPULISMO, ¿SOLUCIÓN U OBSTÁCULO PARA HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS?

En los años noventa en diferentes países latinoamericanos se llevaron a cabo una serie de reformas económicas pro-mercado consistentes en la liberalización comercial, la desregulación de precios, reformas fiscales y privatizaciones en el sector público. Con ellas se pretendía responder a las profundas crisis económicas que venían padeciendo como resultado del agotamiento del modelo de 'industrialización por sustitución de importaciones'. Estas reformas planteaban, sin embargo, importantes desafíos políticos ante la negativa de destacados actores sociales, como los sindicatos, a aceptar los costes que entrañaban a corto plazo (Williamson y Haggard, 1994; Rodrik, 1996).

En muchos de estos países la necesidad de emprenderlas coincidió además con la llegada de la democracia. No sólo la posibilidad de emprender las reformas económicas estaba, por tanto, sujeto a debate, sino también la propia viabilidad de las nuevas democracias, y la secuencia apropiada entre reformas económicas y políticas (Maravall, 1995).

Una primera etapa de investigación académica se centró, en consecuencia, en el

estudio de las condiciones políticas adecuadas para que dichas reformas se pudieran hacer realidad. Surgieron así dos líneas de investigación enfrentadas sobre las posibilidades que tenían estas nuevas democracias de llevarlas a cabo, y, por tanto, sobre la relación entre los regímenes políticos y el desarrollo económico. Una primera línea concluyó que sólo unos ejecutivos fuertes, autónomos y aislados podrían doblegar a la oposición anti-reformista. Llevada al extremo, esta tesis consideraba que las reformas económicas requerían de gobiernos autoritarios, los cuales tras fomentar el crecimiento sostenido darían paso –al menos así se esperaba– a la democracia. El caso chileno, con su secuencia de ‘dictadura reformista’ primero, y democracia después, era su gran ejemplo.

Es cierto que en contra de la tesis de la superioridad de la vía dictatorial para el desarrollo de los países se señaló que los regímenes autoritarios *per se* ni garantizaban el crecimiento económico, ni que, en caso de producirse éste, fuese entonces inevitable la llegada de la democracia (Preworski, Alvarez, Cheibub, y Limongi, 1996). Pero se podría señalar que, pese a todo, aquellas dictaduras que sí hubiesen emprendido las reformas estructurales correctas habrían puesto las bases para que cuando llegase finalmente la democracia, ésta disfrutase de un crecimiento económico sostenido que facilitase además su estabilidad política. En cambio, las nuevas democracias que sucedieran a dictaduras que no hubiesen hecho los deberes económicos tendrían posteriormente muy difícil llevar a cabo las reformas que les permitiesen alcanzar dicho crecimiento.

En consecuencia, esta primera corriente de investigación vino a plantear más o menos explícitamente que para que un país gozase de una buena salud económica (y de un régimen democrático estable) era necesario, aunque quizás no suficiente, haber tenido previamente una ‘dictadura reformista’. De lo contrario, los países estarían prácticamente ‘condenados’ al caos político y económico. La secuencia apropiada entre reformas económicas y políticas era, por tanto, empezar por las primeras.

Una segunda línea de investigación defendió, por el contrario, que los nuevos gobiernos democráticos podían ser tan fuertes y autónomos frente a los grupos de interés como los autoritarios, y por tanto ser igualmente capaces de emprender tales reformas. Este sería el caso de los ejecutivos controlados por gobernantes ‘populistas’ (Philip, 1998: 91)¹.

En un principio esta propuesta podría haber parecido contra-intuitiva. Dado que el populismo ‘histórico’ se había caracterizado por unas irresponsables políticas económicas desarrollistas, hubiera sido de esperar que esta clase de políticos hubiesen sido los últimos en llevar a cabo las reformas pro-mercado. La realidad de los hechos pareció, sin embargo, desmentir tales prejuicios. Así, políticos calificados generalmente de populistas (Ellner, 2003; Murillo, 2005; Paramio 2006), tales como Carlos Ménem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú, Carlos Salinas en México, o Carlos Andrés Pérez en Venezuela, las emprendieron durante la última década del siglo XX. Tras estas experiencias inesperadas, se llegó incluso a sugerir que el populismo era la solución para la implantación de las reformas pro-mercado bajo condiciones democráticas (Philip, 1998; Weyland, 2001).

Con todo, esta tesis de las ventajas inesperadas del populismo no solía ser muy explícita con respecto a los mecanismos causales que lo ligaban con la superación de las resistencias anti-reformistas. Si a caso se señalaban las razones por las cuales las masas populares estarían dispuestas a aceptar las políticas pro-mercado cuando fuesen emprendidas por sus líderes populistas, pero no por qué habrían de hacerlo igualmente los sindicatos.

La tesis del corporativismo de Estado (Schmitter, 1974), sin embargo, podría

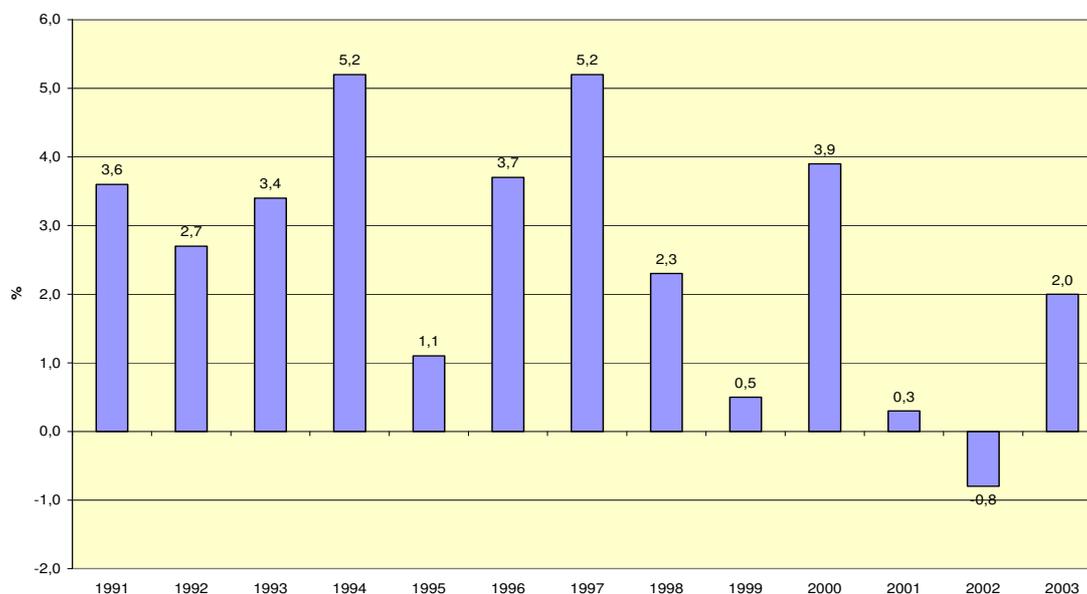
¹ Siguiendo a Paramio (2006: 51) el escurridizo término de ‘populismo’ se puede entender como un ‘fenómeno histórico’, que combinó el apoyo de una constelación de clases sociales principalmente urbanas y unas políticas económicas y sociales desarrollistas y redistribuidoras, y como una forma más general de ‘liderazgo político’ basado en el carisma del líder, la exaltación de pueblo y su defensa frente a una oligarquía que le explota. En este trabajo se emplea en su segunda acepción.

explicarnos cómo los primeros conseguirían controlar al movimiento obrero organizado. Aunque en la concepción tradicional del populismo la relación entre el líder y sus seguidores no estaba organizada, en la práctica a los líderes populistas les interesaba “institucionalizar” dicha relación mediante la creación o control de organizaciones encargadas de establecer redes clientelares, entre las cuales destacaban los sindicatos por el peso que tradicionalmente tuvieron las masas obreras urbanas entre sus seguidores. Para ejercer dicho control los líderes populistas no sólo confiaban, por tanto, en su carisma, sino que además utilizaban la maquinaria del

Estado y sus leyes sociolaborales. Se entiende así que los políticos populistas pudiesen contar con el apoyo de sus sindicatos cuando finalmente considerasen necesario implantar las reformas pro-mercado.

Sin embargo, para finales del siglo pasado y principios de éste se empezó a hacer evidente en muchos países latinoamericanos que las reformas económicas emprendidas no estaban dando los resultados económicos esperados (Lora y Panizza, 2002; Manzetti, 2003; World Bank, 2005) (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1. Tasa anual de variación del PIB de América Latina y el Caribe



Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago, CEPAL (2006).

A raíz de tal contratiempo, en los últimos años ha comenzado una segunda etapa de investigación sobre las condiciones políticas adecuadas para un buen desempeño económico. Las investigaciones subsiguientes han tendido a señalar que, o bien las reformas económicas estuvieron mal diseñadas desde el principio, pues éstas no habían tenido en cuenta los contextos históricos, sociales, y sobre todo, institucionales de los países afectados, o bien estuvieron mal ejecutadas a causa principalmente de la corrupción política. Sea por una razón u otra, esta nueva

literatura especializada ha concluido que las reformas económicas pro-mercado deben ser complementadas con las llamadas reformas de ‘segunda generación’, es decir, la introducción de agencias reguladoras y de reglas del juego claras, la reforma de la administración pública, y el fortalecimiento de los mecanismos de rendimiento de cuentas (Starr, 2002; Manzetti, 2003; World Bank, 2005).

Ahora bien, gran parte de estas ‘soluciones institucionales’ de las reformas de segunda generación tiene unas profundas implicaciones para el debate anterior sobre

las posibilidades de que las democracias puedan introducir a los países menos desarrollados en la senda del crecimiento económico sostenido. En primer lugar, no cabe duda de que gran parte de esas soluciones institucionales son manifiestamente incompatibles con un estilo de gobernar populista. Dichas soluciones chocan tanto con los mecanismos clientelares y patronazgo que han venido utilizando los políticos populistas para conseguirse apoyos, como con su propia concepción 'delegativa' de la democracia (O'Donnell, 1997; Manzetti, 2003).

La reaparición, por último, a finales de los años noventa del viejo populismo 'redistribuidor' y 'antiliberal' vendría a suponer la puntilla definitiva a la tesis de las ventajas políticas del populismo (Lora y Panizza, 2002). El populismo neoliberal no sólo llevó a cabo unas reformas mal diseñadas y peor ejecutadas, sino que irónicamente su doble herencia de fracaso económico y perversión de las instituciones democráticas habría abonado el terreno para la reaparición de esta última edición del populismo anti-reformista (Paramio, 2006). El populismo, lejos de suponer una ventaja política, se nos volvería aparecer como un obstáculo para el desarrollo económico.

Pero, en segundo lugar, surge además la siguiente 'paradoja' con respecto a las posibilidades de que las nuevas democracias puedan llevar a cabo las reformas económicas e institucionales adecuadas para conseguir un crecimiento económico a largo plazo. Si resulta que, por un lado, cualquier clase de populismo es incompatible con las reformas institucionales, las reformas de segunda generación, pero, por otro, el populismo es al mismo tiempo la única manera de vencer bajo condiciones democráticas las resistencias de los grupos de interés a la implantación de las reformas de primera generación, las económicas, entonces las democracias difícilmente pueden llevar a cabo un programa de reformas que les conduzca al desarrollo económico. Lo que es condición para la reforma económica es incompatible con la reforma institucional. Esta contradicción interna de las condiciones políticas de las democracias en países menos desarrollados será además

tanto más aguda cuanto más propenso sea el populismo neoliberal a dejar como herencia de su gobierno un populismo de viejo estilo.

Se volvería a deducir, en consecuencia, que la senda del crecimiento económico sostenido pasaría necesariamente por tener un régimen autoritario que llevase a cabo las reformas económicas. Puede que éstas no fuesen suficientes, pero cuando llegase la nueva democracia, ésta sólo tendría ya que encargarse de perfeccionarlas con las reformas institucionales necesarias. Por el contrario, las nuevas democracias que no hubieran tenido la 'suerte' de haber gozado esta clase de 'dictadura reformista' tendrían muy difícil escaparse de un destino de crisis y atraso económico.

Ahora bien, esta argumentación que parece rescatar la tesis de las ventajas de las dictaduras sobre las democracias en los países menos desarrollados para conseguir un desarrollo económico estable, y por tanto la recomendación de que las reformas económicas pro-mercado precedan a la democratización de estos países, se apoya en gran medida en el supuesto de que sólo el populismo es capaz de superar las resistencias sociales en general, y las sindicales en particular, bajo condiciones democráticas². Pero si dicha presunción se demostrase equivocada, y bajo ciertas condiciones los gobiernos democráticos no populistas sí que fueran capaces vencer las resistencias a las reformas económicas, estaríamos en gran medida ante un falso dilema entre democratizar primero a los países menos desarrollados o llevar a cabo las reformas económicas que les encaucen por la senda del desarrollo. En este caso, las nuevas democracias ni tendrían que caer en los costes del populismo para implementar las reformas económicas pro-mercado, ni estarían tampoco condenados al fracaso en el caso de que no hubieran tenido previamente 'dictaduras reformistas'. ¿Qué relación existe, por tanto, entre las reformas económicas, el populismo en las nuevas democracias y el activismo sindical?

² También lo hace en la experiencia de que el populismo neoliberal tiende a ser sucedido por un populismo anti-reformista.

LAS REFORMAS ECONÓMICAS EMPRENDIDAS Y EL CARÁCTER POPULISTA DE LOS NUEVOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS

Para analizar la relación entre los gobiernos populistas, la actividad sindical y las reformas económicas pro-mercado se han estudiado los casos de Argentina, México, Venezuela y Brasil, durante, un período de unos 10 años a partir de mediados de la década de los ochenta del siglo XX. Cuando el análisis lo requería, se han estudiado también períodos anteriores. Estos cuatro países no sólo están entre los más importantes de América Latina por su tamaño y peso económico³, sino que presentan la variedad que nos interesa de partidos en el gobierno, relaciones entre los sindicatos y los partidos, y finalmente de políticas económicas. Tenemos de este modo casos de presidentes que no intentaron llevar a cabo dichas reformas, o fracasaron, como Raúl Alfonsín en Argentina, José Sarney en Brasil, y Carlos Andrés Pérez en Venezuela. Otros presidentes en cambio sí que las emprendieron con éxito, al menos en el corto plazo, como Carlos Menem en Argentina, Fernando Enrique Cardoso en Brasil, y Carlos Salinas de Gortari en México⁴.

En México los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y, sobre todo, de Salinas de Gortari (1988-1994) llevaron a cabo políticas de estabilización económica con un programa de liberalización

económica y de reformas estructurales. Se redujo así el gasto público, se subieron los tipos de interés, se eliminaron subsidios, se despidieron a cientos de funcionarios y se privatizaron algunas empresas públicas. En Venezuela, tras los intentos de reactivar la economía con políticas expansivas bajo el Presidente Lusinchi (1983-1989), Carlos Andrés Pérez (1989-1993) emprendió un programa de estabilización y ajuste estructural. Sin embargo, a los tres años de su mandato, y cuando la economía empezaba a dar muestras de recuperación, Carlos A. Pérez sufrió varios intentos de golpe de Estado, y el Congreso venezolano le apartó de la presidencia al año siguiente.

En Argentina los sucesivos planes económicos heterodoxos del Partido Radical, bajo el Presidente Alfonsín (1983-1989), no consiguieron estabilizar la economía. Su sucesor peronista, Carlos Menem (1989-1999), por el contrario, emprendió una política de estabilización económica, reformas estructurales, y liberalización económica. En 1991, se comenzó a aplicar un plan de estabilización que estableció la paridad entre el peso y el dólar. Se aceleró además el proceso de privatización, los recortes del gasto público y se incrementaron los ingresos tributarios (Murillo, 1997: 77). En legislación sociolaboral, Menem canceló la indexación de los salarios, introdujo una mayor flexibilidad en las formas de contratación, y favoreció la descentralización de la negociación colectiva. Finalmente en Brasil, tras los intentos fracasados de su primer presidente civil después de la dictadura militar, José Sarney (1985-1990), de estabilizar la economía del país mediante planes heterodoxos, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), consiguió por fin emprender las reformas económicas, y luchar con éxito contra la inflación.

¿Cuál fue la reacción del movimiento sindical en los cuatro países estudiados? Un estudio de la conflictividad laboral en el período analizado muestra que se dieron intensas diferencias tanto entre los países como los mandatos presidenciales. Así, mientras que la media anual de huelgas de Brasil fue de 1472 y la de Argentina de 323,

³ Los cuatro países se encuentran entre los más grandes e importantes de América Latina y del Caribe. Hacia el año 2000 concentraban el 64 % de la población total, producían el 80,3% del producto interior bruto regional y el 75,5% de las exportaciones de bienes y servicios, así como concentraban el 74,4% de las importaciones de la región. Eran además responsables del 80% del gasto privado de consumo final y del 82,6% del consumo del gobierno general (CEPAL, 2006).

⁴ México merece una mención especial, pues el carácter 'democrático' de su gobierno durante el período estudiado es cuestionado por bastantes autores. Sin embargo, es frecuente en la literatura especializada introducirlo en los análisis del comportamiento sindical bajo condiciones no autoritarias (véase Roxborough, 1992, o Murillo, 2005).

la de México fue solamente de 155⁵. En Brasil hubo una media anual de 275 huelguistas por cada 1.000 trabajadores, y en Argentina de 869, pero en México fue tan sólo de 4. En cuanto a jornadas perdidas, Brasil con 1.074 jornadas por cada 1.000 trabajadores, y Argentina con 2.452 vuelven a destacar frente a las 96 de México.

Pero además de este diferente comportamiento entre países, se dieron acusadas diferencias temporales dentro de cada país (Véase cuadro 1). En Argentina Raúl Alfonsín tuvo que hacer frente a una mayor oposición que su sucesor Carlos Saúl Menem⁶. Lo mismo le ocurrió en Brasil a Sarney con respecto a Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), y en México a De la Madrid en comparación con Carlos Salinas⁷. En Venezuela, según los datos de Ellner (1993: 49), Lusinchi asistió en cambio a una menor media anual de 68 peticiones de huelgas que su sucesor, Carlos Andrés Pérez, durante sus dos primeros años de mandato, 114⁸.

Llama la atención así que, salvo en el caso de Venezuela, aquellos presidentes que introdujeron las primeras reformas económicas con éxito, no fueron los que tuvieron las mayores resistencias sindicales. ¿Es el carácter populista de los gobiernos, y su vinculación con el movimiento sindical, lo que explica la mayor o menor resistencia de éste?

⁵ Datos tomados de Epstein (1989), McGuire (1996), Drake (1996) y del Anuario de Estadísticas del Trabajo (OIT, 1995). Las estadísticas de la OIT no recogen la actividad huelguística en Venezuela a partir de 1985.

⁶ Además bajo Alfonsín la Confederación General de Trabajadores (CGT) organizó en contra de sus políticas no menos de 13 huelgas generales mientras que entre 1989 y 1996, bajo Menem, sólo se produjeron tres, una de ellas no apoyada además por la dirección de la CGT.

⁷ Según los datos que proporciona Middlebrook (1995), con De la Madrid (1983-1988) hubo una media anual de 11.132 peticiones de huelga de jurisdicción federal, pero bajo Salinas (1989-1993) sólo 6.910.

⁸ Según Murillo (2005:91) a partir de 1991 el número de peticiones de huelgas se redujo considerablemente en Venezuela.

En principio, el hecho de que en México o Venezuela se diese una menor resistencia sindical que, por ejemplo, en Brasil parece encajar bastante bien con la tesis de la utilidad del populismo neoliberal. En México, las principales fuerzas sindicales, y en particular la Confederación de Trabajadores de México, han estado tradicionalmente ligadas al partido gobernante. Mediante esta vinculación los sindicatos mexicanos obtenían subsidios públicos y sus líderes, los 'charros', conseguían puestos en el Congreso Nacional, dentro del PRI y en diversos organismos estatales (Coppedge, 1993: 255). Las leyes laborales mexicanas han reservado además un importante papel al Estado en el desarrollo de las relaciones laborales (Zapata, 1993: 177; Middlebrook, 1991: 462).

Igualmente en Venezuela, su principal confederación sindical, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), ha estado vinculada a Acción Democrática (AD), el partido de Carlos Andrés Pérez, desde su creación en 1948. Desde 1959 entre el 50 y el 70% de los delegados de los congresos nacionales y de los miembros de su comité ejecutivo estaban afiliados a este partido, y 3/4 de los miembros de su dirección formaban parte además del buró sindical de AD. Se ha señalado igualmente que los sindicatos obtenían subsidios del gobierno, sus líderes solían recibir cargos en organismos públicos, dentro de AD o en las cámaras legislativas, y confiaban más en la legislación estatal que en la negociación colectiva para conseguir mejoras para los trabajadores venezolanos (Lucena, 1992: 409; Coppedge, 1993: 258-59).

En Brasil, por el contrario, no existían dichas relaciones entre los partidos de los presidentes del país y los principales sindicatos. Es cierto que Collor obtuvo el apoyo del máximo líder de *Força Sindical* hasta poco antes de su dimisión forzada a finales de 1992 (Roxborough, 1992: 655), pero la principal organización sindical, la CUT, no estuvo vinculada con los partidos del gobierno brasileño hasta la llegada de Lula da Silva. Por el contrario, la mayoría de sus dirigentes estaban afiliados al principal partido de la oposición, el *Partido dos Trabalhadores*, el cual habían contribuido a formar en 1979.

CUADRO 1. Políticas económicas y conflictividad laboral (1983-1995)

País Presidente	Estabilización	Reforma Estructural	Reforma Laboral	Media anual de huelgas	Media anual de jornadas perdidas	Media anual de huelguistas
Argentina						
Alfonsín	Intentos	No	No	457	19.885.654	7.514.703
Menem	Sí	Sí	Sí (flexibilizadora)	165	14.071.841	4.934.716
Brasil						
Sarney	Intentos	No	Sí (prosindical)	1.965	62.398.200	8.422.000
Collor/Franco	Sí	Sí (inicios)	No	857	571.516	9.578.798
Cardoso	Sí	Sí	No	-	-	-
México						
De la Madrid	Intentos	Sí (inicios)	No	237	1.326.350	95.027
Salinas	Sí	Sí	No	138	1.592.167	53.705
Venezuela						
Lusinchi	Intentos	No	No	-	-	-
Pérez	Sí	Sí	Sí (prosindical)	-	-	-

Fuente actividad huelguística: *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, OIT (1995).

Pero es quizás en el caso de Argentina donde parece que se observa con más claridad la gran utilidad del populismo. Así, frente a un presidente no populista, Raúl Alfonsín, que fracasa en su gestión económica ante la oposición sindical, el peronista Carlos Ménem, sí consigue llevar las reformas a cabo y además con mucha menor oposición de los sindicatos. Este comportamiento de los sindicatos argentinos no resultaría extraño si recordamos que en este país a los sindicatos de la CGT se les ha venido considerando la columna vertebral del peronismo. La dictadura militar de 1976 a 1983 desmanteló esta confederación sindical, pero tuvo sin embargo poco éxito en cambiar las identidades políticas de los sindicalistas. Tras las elecciones sindicales de 1984 y 1985 el 90% de los líderes elegidos seguían siendo peronistas. Estos controlaban 3/4 de los sindicatos, así como el Comité Ejecutivo y la Secretaría General de la CGT⁹. Igualmente, en la elección del

candidato peronista para las presidenciales de 1983 jugó un papel fundamental el histórico sindicalista peronista Lorenzo Miguel, el cual fue elegido vicepresidente de este partido a finales de aquel año.

Ahora bien, hay una serie de hechos que no acaban de encajar con la tesis de las ventajas del populismo para llevar a cabo las reformas pro-mercado bajo condiciones democráticas. Como se ha señalado, la clave de la utilidad del populismo reside en gran medida en su supuesta capacidad de control del movimiento sindical. Los sindicatos no se opondrían a estas reformas porque carecerían en la práctica de libertad de acción al estar sus partidos en el gobierno. Sin embargo, la historia del sindicalismo en estos países muestra que semejante control no ha sido tan sencillo de conseguir, incluso en condiciones más restrictivas bajo regímenes autoritarios.

En Brasil el dictador populista Getulio Vargas realizó en los años 30 el intento más logrado de establecer un corporativismo de

⁹ Una encuesta realizada en 1985 entre los Secretarios Generales y adjuntos de los

sindicatos señalaba que el 75% era peronista frente a un 4% radical (partido del gobierno).

Estado en América Latina vinculando directamente al sindicalismo con las instituciones del *Estado Novo* (Collier y Collier, 1991). El fin de aquella dictadura no implicó, sin embargo, la derogación del marco institucional creado para los sindicatos y las relaciones laborales, solamente el levantamiento de las restricciones legales a la negociación colectiva y a la convocatoria de huelgas. Esto no impidió que a finales de los años cincuenta líderes sindicales, principalmente de ideología comunista, opuestos al sindicalismo oficial de los llamados 'pelegos', se hubiesen hecho con la dirección de buena parte de los sindicatos brasileños al tiempo que aumentaba la conflictividad laboral.

Tras el golpe de Estado de 1964, la nueva dictadura militar (1964-1985) prohibió de nuevo la convocatoria de huelgas y procedió a depurar al sindicalismo brasileño. Pero nuevamente el sistema corporativo brasileño no pudo evitar que resurgiese un sindicalismo independiente más combativo que daría finalmente lugar en 1983 a la *Central Unica dos Trabalhadores* (CUT). Los sindicalistas más moderados formarían, por su parte, la *Confederação Geral dos Trabalhadores* (CGT).

Así, dos veces las élites políticas brasileñas se propusieron moldear un sindicalismo cooperador, alejado de la confrontación y de ideas de transformación social, y dos veces fracasaron: a finales de los años cincuenta con el ascenso de sindicalistas de ideología comunista y, de nuevo, a finales de los años setenta con la aparición del *novo sindicalismo*. Las oleadas de huelgas de finales de los años cincuenta y de los setenta ponen en cuestión, por tanto, el control del movimiento sindical brasileño gracias supuestamente a la combinación de represión y a una retórica populista. Y realmente cuesta pensar que los instrumentos que pudieran tener los 'charros' mexicanos para controlar a los trabajadores no los tuvieran también los 'pelegos' brasileños, pero estos últimos se vieron desplazados en dos ocasiones por líderes sindicales críticos con el régimen.

Aun así, podríamos pensar que la experiencia brasileña muestra que el control

sindical, para ser efectivo, no ha de basarse únicamente en el uso de la fuerza física del Estado. Habría que distribuir, quizás, una serie de prebendas entre los líderes sindicales, recursos financieros para sus organizaciones, y servicios sociales a los trabajadores (Coppedge, 1993: 259). Ahora bien, una crisis económica prolongada y/o las políticas de estabilización y austeridad deberían poner en cuestión la continuación de este intercambio entre el gobierno populista y los sindicatos (Middlebrook, 1988: 134; Lucena, 1992: 410; Levitsky y Way, 1998: 175). ¿Cómo fue posible entonces que Menem, Salinas o, en menor medida, Pérez siguiesen contando con el apoyo de los sindicatos? Middlebrook (1995) y Levitsky y Way (1998) señalan que la existencia de identidades, símbolos e historias compartidas entre los partidos populistas y los sindicatos garantiza la lealtad y confianza por parte de los segundos hacía los primeros aunque no haya contrapartidas materiales. Si esto fuese así, las ventajas de contar con partidos populistas en el poder serían evidentes.

Ciertos datos cuestionan, sin embargo, la efectividad de tales vínculos e identidades comunes o incluso, en casos de paz laboral, su propia existencia. Con respecto a lo primero, su efectividad, se puede señalar la experiencia venezolana. Es cierto que la actividad huelguística bajo Carlos Andrés Pérez no parece que llegase a los niveles de conflictividad del Brasil de Sarney o la Argentina de Alfonsín, pero todos los comentaristas coinciden en señalar que fue alta para los estándares venezolanos. Así, a pesar de la existencia de esas estrechas relaciones entre el partido del presidente Pérez, AD, y la CTV, esta organización sindical reaccionó a la implantación de las primeras medidas de reformas desencadenando en mayo de 1989 la primera huelga general de ámbito nacional de su historia. Las continuas protestas de la CTV dificultaron la gobernabilidad del país y boicotearon la mayoría de las reformas emprendidas por Pérez, si bien es cierto que hacia al final de su mandato aminoró su oposición y alcanzó acuerdos en cuestiones puntuales con el gobierno (Murillo, 2005).

Es cierto igualmente que los sindicatos mexicanos y argentinos dieron menos sobresaltos a sus gobiernos. Pero no está

tan claro que fuese gracias a la existencia de vínculos identitarios entre los sindicatos y los partidos gobernantes. En México el candidato preferido de los sindicalistas de la CTM no era Salinas de Gortari sino Alfredo Mazo, antiguo gobernador del estado de México y ministro de energía con De la Madrid (Middlbrook, 1995: 293). La práctica además de este presidente mexicano de apoyar a las confederaciones sindicales rivales de la CTM cuando esta confederación sindical aumentaba su combatividad cuestiona la visión idílica que se suelen dar de las relaciones entre el PRI y los sindicatos en este país.

Es también cuestionable que los líderes sindicales argentinos abandonasen su estrategia de confrontación simplemente porque fuesen leales peronistas, temiesen que si se enfrentaban a Menem las bases peronistas se revelasen contra ellos, o tuviesen una confianza ciega.

Lo primero que hay que señalar es que es falso que existiese una luna de miel entre Menem y los sindicatos argentinos al poco de llegar al poder éste. Siguiendo la teoría de los vínculos identitarios entre sindicalistas y partidos políticos, lo que sería de esperar es que al principio de la llegada al poder del partido hermano sus sindicatos se abstuviesen de presionarles. Si acaso, sólo cuando pasado el tiempo los sindicalistas estuvieran decepcionados con lo que recibían de su partido, o si considerasen que su gobierno había traicionado principios fundamentales de la identidad común, quizás entonces reiniciarían los conflictos. McGuire (1996: 144) señala, por el contrario, que la conflictividad laboral no se redujo hasta más de un año después de que Menem llegase al poder. Más en concreto, durante sus cinco primeros trimestres de gobierno, la media trimestral de huelgas fue más baja (99) que durante los años de Alfonsín (115), pero la media trimestral de jornadas perdidas fue superior (8.485.366 frente a 4.874.247) (McGuire, 1996: 145). De hecho, lo que se habían encontrado los sindicalistas argentinos era que Menem llevó a cabo la política económica opuesta de la prometida en campaña, como hicieron otros presidentes latinoamericanos (Stokes, 2001).

Tampoco encaja con la explicación de la

reducción de la conflictividad sindical por el color populista del gobierno argentino el hecho de que Menem, el cual venía del sector del Partido Justicialista menos vinculado al sindicalismo, fuese apoyado por los sindicatos argentinos que justamente habían sido menos favorables a una estrecha relación con este partido (McGuire, 1992). En concreto, Menem recibió el apoyo, tanto para las primarias del partido como para las elecciones presidenciales, de las familias de la CGT conocidas por los nombres de las '62 organizaciones' y sobre todo del 'grupo de los 15'. Esta última facción se había formado en 1987 por sindicalistas de diversos orígenes y trayectorias, aunque su mayoría provenía del peronismo ortodoxo y de la antigua 'Comisión de Gestión y Trabajo', grupo de sindicalistas que había buscado un entendimiento con la junta militar, y que posteriormente accedieron a colaborar con el partido radical de Raúl Alfonsín. Por el contrario, el sector de los cegetistas más interesados en la renovación del peronismo, y que se agruparon en el 'grupo de los 25', apoyaron al rival de Menem, Antonio Cafiero, en las primarias del partido.

Hay que señalar, por último, que no todo el sindicalismo peronista apoyó las políticas de Menem. Tras un periodo de fuertes tensiones internas, en noviembre de 1992 se separaron de la CGT varios sindicatos y constituyeron el Congreso de los Trabajadores Argentinos (Central de los Trabajadores Argentinos a partir de 1996). Además, en 1994 se constituyó el Movimiento de los Trabajadores Argentinos como tendencia interna de la CGT. Ambas organizaciones, el CTA y el MTA, dirigieron manifestaciones y huelgas contra las políticas del presidente peronista (Murillo, 1997: 83). Es cierto que algunos de los sindicatos que se separaron de la dirección de la CGT ya se habían alejado del Partido Justicialista en los años 80, pero otros, como la ATE o el sindicato de los camioneros, habían pertenecido a las corrientes más identificadas con este partido.

En pocas palabras, resulta cuestionable atribuir la colaboración de los sindicatos argentinos gracias a la tradición de una identidad común, que genera lealtades y

confianza ciega para con el líder peronista, cuando un análisis más detallado muestra que Menem, el cual venía del peronismo menos vinculado con los sindicatos, contó con el apoyo de los sindicatos que precisamente habían sido menos fieles al PJ, pues habían mantenido contactos con el gobierno militar primero y entrado en el gobierno de Alfonsín después. Otros sindicatos de larga identificación peronista no lo hicieron en cambio. Si a esto añadimos, como señala Murillo (1997), que algunos sindicatos que le apoyaron obtuvieron nuevos recursos materiales en las reformas pro-mercado, quizás se haya estado exagerando el peso de las identidades comunes para explicar su cooperación.

Pero es finalmente en el caso de Brasil donde se pone más claramente de manifiesto que un gobierno democrático puede llevar a cabo reformas económicas sin necesidad de tener una larga tradición de vínculos estrechos entre el partido del gobierno y los sindicatos. El sucesor de Sarney, Collor, tampoco tuvo mucho más éxito en llegar a pactos sociales con los sindicatos, pero la conflictividad laboral empezó a disminuir bajo su mandato, y ya no hubo más huelgas generales de ámbito nacional. De hecho, en abril de 1992 los sindicatos, los empresarios y las autoridades estatales y federales alcanzaron un acuerdo en el sector del automóvil para frenar su crisis. Igualmente, en mayo de aquel mismo año los presidentes de los principales sindicatos brasileños se reunieron por primera vez para combatir la recesión y el desempleo crecientes, y empezaron a estudiar conjuntamente asuntos concernientes al Mercosur. Todo esto se produjo a pesar de que los sindicatos no mantenían con el gobierno unas relaciones partidarias más estrechas que con Sarney. Collor, de hecho, fue elegido presidente de Brasil tras una cerrada competición con Lula, líder del PT y antiguo dirigente de la CUT, el cual le prometió ofrecer una oposición *intransigente* cuando no le quedó más remedio que reconocer su derrota electoral en 1989.

Resumiendo, hemos observado que ni unas estrechas relaciones de los sindicatos con los partidos populistas en los gobiernos

garantizan el apoyo incondicional de los primeros (caso de Venezuela bajo Carlos Andres Pérez), ni la ausencia de dichas relaciones implica necesariamente que los sindicatos impidan mediante huelgas que se lleven a cabo las reformas económica pro-mercado (caso de Brasil tras José Sarney). Además otros casos en que hubo una baja conflictividad laboral (caso de México) o se redujo coincidiendo en el tiempo con un presidente populista en el gobierno (caso de Argentina) es dudoso que se deba simplemente a su carácter populista.

UNA EXPLICACIÓN ALTERNATIVA DEL COMPORTAMIENTO SINDICAL

En esta sección se ofrece una explicación alternativa a la mera existencia de relaciones estrechas entre los sindicatos y los partidos populistas, y que, como otros autores han puesto ya de relieve (Murillo 2005), tiene muy en cuenta la estructura organizativa del movimiento sindical, pero que además la complementa con la situación económica del país, y con la respuesta que den a su vez los gobiernos a las demandas sindicales. Empezaremos viendo la explicación teórica de la necesidad de que se combinen estas tres condiciones, y cómo ha de ser la combinación. A continuación veremos si esta hipótesis es capaz de resolver los interrogantes planteados en la sección anterior.

La explicación teórica que se ofrece es la siguiente. Primeramente, las reformas pueden progresar no sólo cuando las fuerzas sociopolíticas son fuertes y respaldan el programa de reformas económicas, sino también cuando son débiles e incapaces de oponerse eficazmente a él (Przeworski, 1995). Se ha defendido así que la disminución del peso de los sectores donde tradicionalmente se había desarrollado el sindicalismo como la minería o la industria, la existencia de una alta tasa de desempleo, la polarización de la cualificación de los trabajadores, y, en general, el incremento de la heterogeneidad de la fuerza de trabajo, son factores que debilitan a los sindicatos. Las propias políticas pro-mercado favorecerían además su debilidad al aumentar por ejemplo el desempleo, aunque

fuese de forma transitoria (Middlebrook, 1995; Drake, 1996; y Murillo, 1997).

Además, determinadas coyunturas socioeconómicas suelen favorecer o constreñir la acción sindical. Así, un contexto económico depresivo tiende a hacerla más difícil, y la historia de los conflictos laborales muestra que son en momentos de auge y expansión cuando los sindicatos muestran poseer los niveles más altos de activismo y combatividad (Zapata, 1993: 112)¹⁰.

Pero si los contextos económicos depresivos suelen dificultar la acción sindical, los expansivos no *necesariamente* tienen que asistir a un incremento de la conflictividad laboral. El escepticismo sobre la actitud de los sindicatos parte de la creencia de que los trabajadores tenderán a movilizarse al producirse los inevitables costes sociales que entrañan las reformas. Pero si sus efectos negativos fuesen sólo transitorios los trabajadores podrían aceptar ese costoso período de tránsito con tal de conseguir un mejor bienestar futuro (Przeworski, 1995).

Ahora bien, para que los sindicatos estuviesen dispuestos a aceptar estos intercambios intertemporales, además de confiar en el éxito final de las reformas, los abundantes estudios del neocorporativismo han concluido que debían ser organizaciones de amplia afiliación, concentradas en pocos sindicatos

¹⁰ Hay que matizar que existen distintas clases de huelgas en función del contexto económico (Shorter y Tilly, 1974). Las épocas de crisis pueden verse acompañadas de huelgas 'defensivas' o de 'resistencia', es decir de movilizaciones contra la regulación de empleo, el cierre de talleres, pérdida de poder adquisitivo o derechos laborales adquiridos. Pero éstas se darán sobre todo en el sector público o en las grandes empresas privadas por lo que su peso dependerá de la estructura productiva del país. Por el contrario, las épocas de expansión económica se verán acompañadas de huelgas de 'redistribución' donde los trabajadores luchan por incrementos del salario real, y mejoras de las condiciones de trabajo, tanto en el sector público como en el privado. Así, tanto en momentos de crisis como de expansión puede que haya movilizaciones pero es más probable que el número total aumente en las épocas de expansión por sumarse las movilizaciones de los sindicatos de ambos sectores.

sectoriales, y centralizadas. En primer lugar, los sindicatos deberían organizar la mayor parte de los trabajadores de tal manera que internalizasen los costes de sus acciones sobre la producción y el empleo, y aceptasen más fácilmente unos incrementos salariales compatibles con el mantenimiento del empleo. Por el contrario, si los sindicatos sólo representasen a una minoría de trabajadores, podrían intentar aprovecharse de las reformas sin asumir los costes, y sin que los resultados de sus acciones perjudicasen a sus miembros.

Los sindicatos deberían tener, además, una estructura concentrada y centralizada que les permitiese controlar el comportamiento de sus seguidores en aras del interés colectivo. De lo contrario, grupos particulares de trabajadores podrían intentar aprovecharse del bienestar general producido por las reformas al tiempo que negarse a acarrear con la parte del esfuerzo que les correspondiese. Es decir, las reformas económicas suelen sufrir de la típica debilidad de los bienes públicos ante comportamientos de tipo 'free-rider'. En contextos de pluralismo sindical, donde existen distintas organizaciones sindicales que compiten por la representación de los trabajadores, la aceptación de los costes de las reformas podría implicar además poner en peligro la estabilidad organizativa del sindicato que cooperase con el gobierno, pues sus bases estarían tentadas a pasarse al sindicato que les prometiese evitar los costes transitorios de las reformas.

Con todo, tenemos que recordar que la peculiar forma en que está organizado un movimiento sindical influiría sobre el comportamiento sindical *una vez* que existiesen recursos para la movilización. Sin ellos, no importaría tanto cómo se organizaran los sindicatos, pues no podrían actuar en la práctica en contra de las políticas del gobierno. Sería esperable, por tanto, que tuviesen que consentir las reformas económicas aunque no las aprobasen. Por el contrario, cómo se organiza el movimiento sindical pasaría a primer plano tan pronto como los sindicatos empezasen a tener recursos para oponerse a las reformas pro-mercado.

Por último, en la respuesta que den los sindicatos a las reformas también interviene de dos maneras distintas la actuación de los

gobiernos. Por un lado, la hipótesis sobre las consecuencias para la acción sindical de un sindicalismo concentrado y centralizado, en contextos favorables a la movilización, no dice nada sobre los incentivos para aceptar tales intercambios intertemporales. Y dado que éstos consisten en un intercambio entre costes palpables a cambio de inciertos beneficios futuros (Williamson y Haggard, 1994), para conseguirse a su vez el apoyo sindical el gobierno debería buscar la confianza de sus líderes.

Pero, por otro, aun en condiciones en que apoyar las reformas económicas entrañase riesgos organizativos para los sindicatos, por darse por ejemplo un contexto socioeconómico que permitiese las movilizaciones y compitiesen además entre sí, los gobiernos tendrían todavía algún margen de maniobra para evitar su oposición frontal. Podrían así aprovecharse de esa división sindical preexistente para ganarse *a parte* de los sindicatos procurando que las reformas pro-mercado reportasen a sus bases beneficios inmediatos de carácter *selectivo* y confiar en que sólo se podrían llevar a cabo

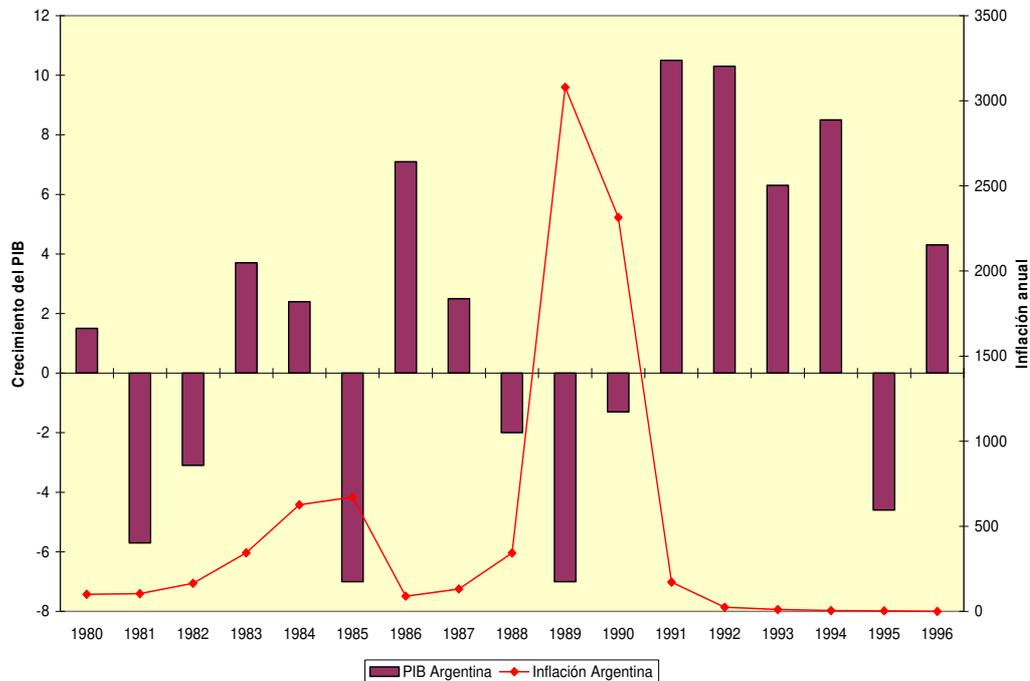
movilizaciones con éxito cuando los sindicatos cooperasen entre sí (Gibson, 1997: 358).

Podemos ver ahora si los acontecimientos en estos cuatro países de América Latina se ajustan a esta hipótesis sobre los efectos de combinarse los contextos socioeconómicos con los marcos organizativos y las relaciones entre los sindicatos y los líderes políticos. En Argentina la caída en la conflictividad laboral se produjo a partir de 1990, que ocurrió, como se puede observar en el gráfico 2, en el tercer año de un crecimiento económico negativo (-7% en 1989) y con una inflación que llegó en 1989 al 3.080%.

En Brasil la caída en la conflictividad laboral tuvo lugar a partir de 1991, en su segundo año de crecimiento negativo y con una inflación que alcanzó en 1990 el 2.938% (véase gráfico 3).

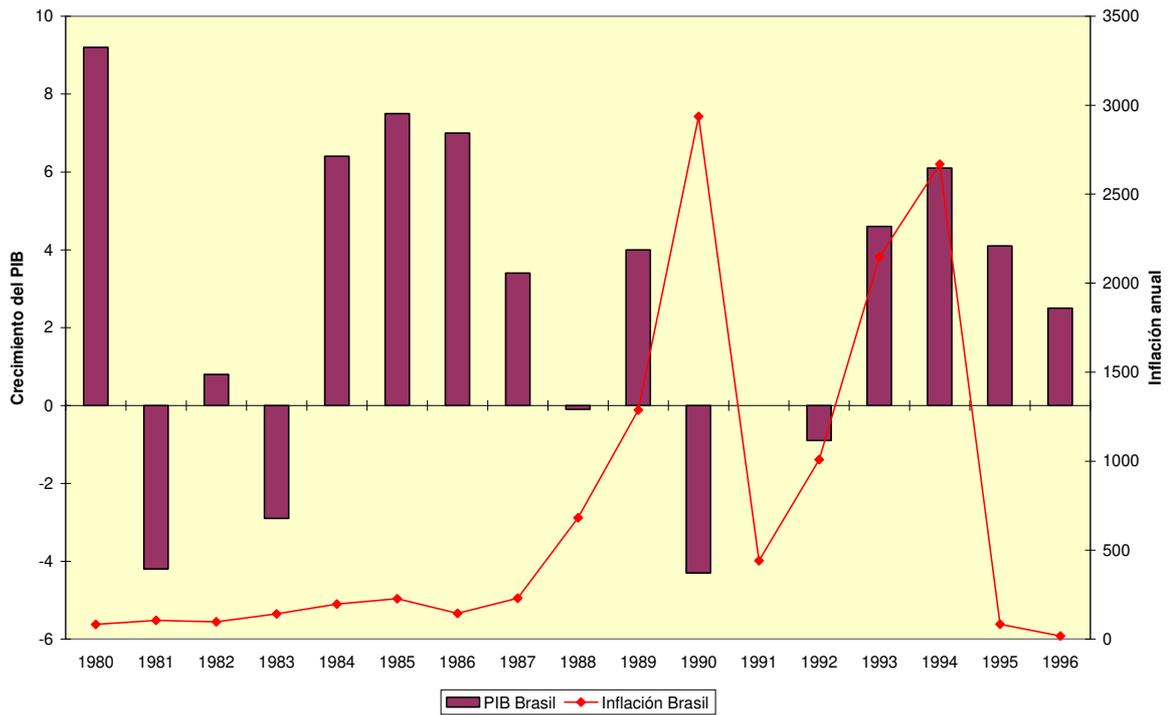
En México su disminución se produjo alrededor de 1988-89, tras dos años de escaso crecimiento y con una inflación que alcanzó su máximo de 131,8% en 1987 (gráfico 4).

GRÁFICO 2. Tasa anual de variación del PIB e inflación en Argentina



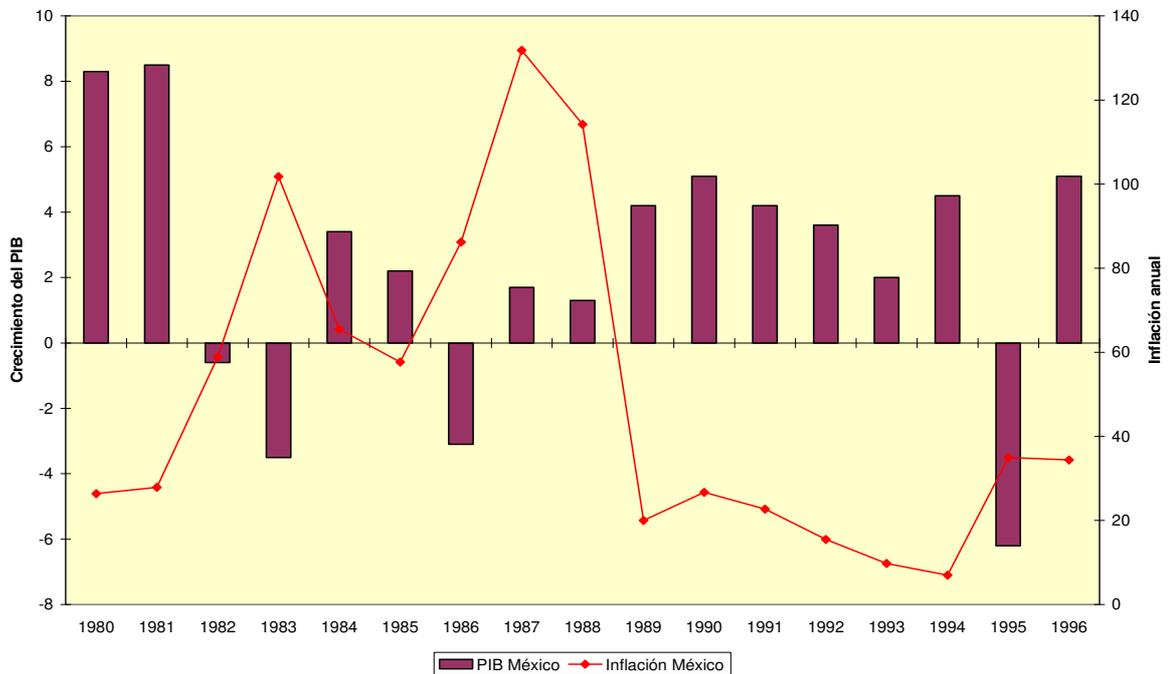
Fuente: *International Financial Statistics Yearbook, IFM* (1997).

GRÁFICO 3. Tasa anual de variación del PIB e inflación en Brasil



Fuente: *International Financial Statistics Yearbook, IFM (1997)*.

GRÁFICO 4. Tasa anual de variación del PIB e inflación en México



Fuente: *International Financial Statistics Yearbook, IFM (1997)*.

Por el contrario, los años anteriores se habían caracterizado por un crecimiento económico positivo del 4,8% en Argentina, 5,2% en Brasil y 2,8% en México, y una inflación creciente tras fracasar los intentos por controlarla. Es decir, en estos países se observa que los años de mayor conflictividad laboral fueron años de crecimiento económico y espiral inflacionista. En esos años los sindicatos argentinos, brasileños y en menor medida los mexicanos se embarcaron en una lucha por la indexación de los salarios para evitar la caída del poder adquisitivo. El fracaso en la lucha contra la inflación incentivó a los sindicatos a presionar por alzas salariales y el crecimiento económico acusado en 1986 en Argentina, de 1984 a 1986 en Brasil, y más débil en México proporcionó además recursos a los sindicatos.

La estructura organizativa de los sindicatos no ayudaba además al intercambio político que hemos planteado anteriormente. La competencia entre la CUT y la CGT en Brasil, y la CTM con otros sindicatos 'autónomos' en México fomentaban además la puja por incrementos salariales. En Argentina el movimiento sindical se encontraba en principio mejor preparado desde un punto de vista organizativo para llegar a acuerdos con el gobierno, pero el intento de Alfonsín de desplazar a los líderes sindicales de sus cargos al principio de su mandato parece que minó irremediablemente su confianza. Los sindicatos de estos tres países rechazaron así los planes de estabilización, si bien la CTM fue bastante más moderada que los sindicatos brasileños y argentinos.

A este período de crecimiento económico e inflación le sustituyó otro de crisis e hiperinflación. En Argentina, Brasil y México la crisis económica golpeó a las empresas y a sus trabajadores mientras la inflación continuaba subiendo. Probablemente la prioridad para una buena parte de los trabajadores pasó de ser la distribución de la riqueza y el crecimiento de los salarios al mantenimiento de los puestos de trabajo y esquivar así el paso al desempleo o al sector informal de la economía. De este modo, las huelgas que todavía se realizaron fueron las que pretendían evitar los cierres de empresas y regulaciones de empleo, principalmente

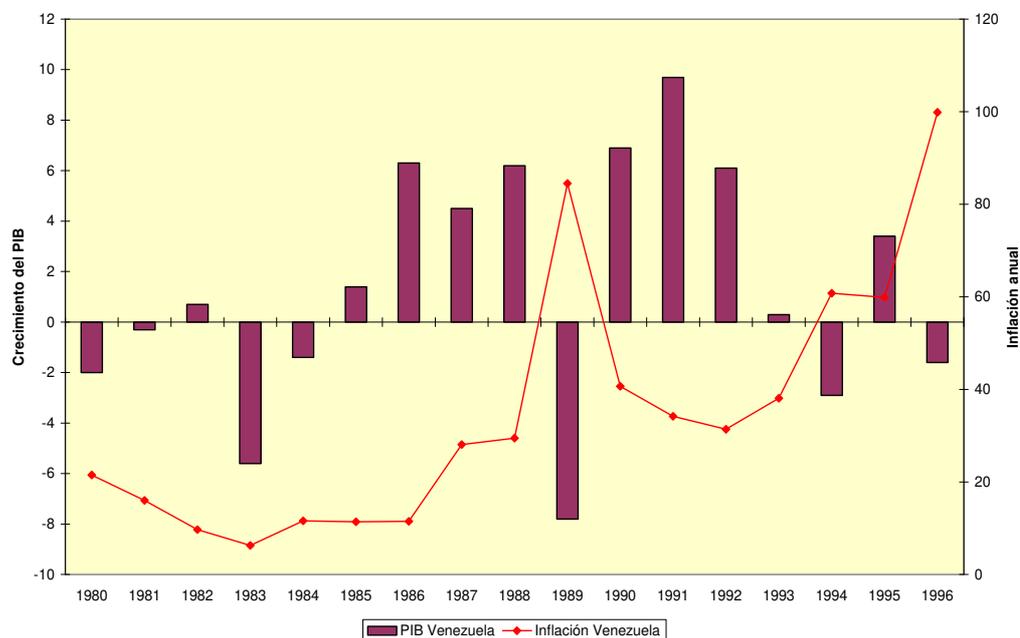
grandes o públicas. Pero para bastantes trabajadores se combinaba la perspectiva de perder el puesto de trabajo junto a la incapacidad de que sus sueldos siguiesen al crecimiento de los precios.

Es en esta coyuntura que los gobiernos de Argentina y México, y más débilmente Brasil hasta la llegada de Cardoso, introdujeron las políticas pro-mercado empezando por unos planes de estabilización que, al contrario, de los anteriores tuvieron bastante éxito. Como hemos visto, no todos los líderes sindicales apoyaron estas políticas, pero las posibilidades de oponerse a ellas y hacerse con los apoyos de los líderes sindicales que sí lo hacían se redujeron. Ante la perspectiva de la crisis económica, con la constatación que la anterior estrategia de organizar huelgas generales para cambiar la política económica no había servido de mucho, algunos líderes sindicales, especialmente los de la CUT brasileña, intentaron minimizar al menos los costes tanto de la crisis en que se encontraban como de las políticas económicas que sus gobiernos estaban decididos a consumir. La distribución en estos países de 'premios y castigos' selectivos, como hizo Menem en Argentina, ayudó además a que los sindicatos con recursos para movilizarse, pero dispuestos a colaborar, no sufrieran graves crisis de representación que les impidieran hacerlo.

Como vimos, Venezuela es el único caso donde realmente la implantación de las políticas económicas pro-mercado, con los costes inmediatos que trajeron, fue acompañada de un cierto incremento de la conflictividad laboral (además de otros conflictos que no tuvieron nada que ver con los sindicatos). Pero en Venezuela, a diferencia de los tres países anteriormente citados, las reformas se introdujeron tras cuatro años de crecimiento positivo (4,5% de media), con una inflación media del 20,1% anual (véase gráfico 5). Los sindicatos venezolanos no estaban exhaustos como los argentinos, brasileños o mexicanos para cuando se introdujeron las reformas económicas, ni tenían una experiencia de luchas por la indexación fracasadas (de hecho, lo que no había tenido mucho éxito habían sido los pactos sociales

alcanzados con el anterior presidente venezolano Lusinchi).

GRÁFICO 5. Tasa anual de variación del PIB e inflación en Venezuela



Fuente: *International Financial Statistics Yearbook, IFM* (1997).

CONCLUSIONES: ¿EL FRACASO DEL POPULISMO NEOLIBERAL RESCATA EL PAPEL DE LAS DICTADURAS?

Los resultados mediocres de las reformas pro-mercado emprendidas por políticos populistas neoliberales en la última década del siglo XX parecían poner en cuestión la capacidad de las nuevas democracias para llevar a cabo las reformas que conduzcan a sus países a un horizonte de mayor prosperidad.

Si este estilo de liderazgo político era, como se sugería, la mejor manera de vencer bajo condiciones democráticas las resistencias de los sindicatos a la implantación de las reformas de 'primera generación', pero por su propia naturaleza populista sólo producía reformas mal diseñadas y peor implementadas, o impedía que se llevaran a cabo las reformas de 'segunda generación', parecería deducirse que la senda del crecimiento económico sostenido requeriría que fuesen las dictaduras quienes las llevaran a cabo antes de la llegada de la democracia.

Posteriormente, las democracias que sucediesen a tales regímenes autoritarios se encargarían de complementarlas con las reformas de 'segunda generación'. De lo contrario, las nuevas democracias que no hubieran tenido la 'suerte' de haber gozado esta clase de 'dictadura reformista' no tendrían un futuro económico y político muy esperanzador.

Esta conclusión, que rescataría las ventajas de las dictaduras frente a las democracias a la hora de emprender reformas económicas pro-mercado en los países menos desarrollados, y, en consecuencia, la conveniencia de emprender las reformas económicas antes de su democratización, se sostenía, sin embargo, del supuesto de que el populismo era la única clase de gobierno democrático capaz de superar las resistencias sociales en general y las sindicales en particular.

Hemos visto, sin embargo, que el populismo no solamente no garantiza siempre la 'paz sindical', como por otra parte tampoco lo hacen las dictaduras, sino que no parece ser ni tan siquiera imprescindible para alcanzarla. La

reducción de la conflictividad laboral que se dio en Argentina bajo Menem, en Brasil bajo los sucesores de Sarney, o en México bajo Salinas, no hay que atribuirla a la falta de libertad de acción de los sindicatos por encontrarse históricamente vinculados con los partidos populistas que se decidieron a emprender tales reformas.

Es cierto que Salinas y Menem fueron gobernantes populistas cuyos partidos estaban vinculados históricamente con los sindicatos y emprendieron algunas de las reformas que necesitaban las economías de sus países. Pero de este estudio se desprende, a modo de contrafáctico, que otros políticos mexicanos y argentinos podrían igualmente haberlas llevado a cabo sin haber sido populistas ni por tanto incurrido en sus vicios. Al fin y al cabo Cardoso también las terminaría emprendiendo en Brasil sin caer en el populismo. Por el contrario, Carlos Andrés Pérez sí que contaba con un partido vinculado a la principal organización sindical venezolana, pero ésta no se lo puso nada fácil.

Bajo ciertas condiciones económicas, de organización sindical y de liderazgo político, los nuevos gobernantes democráticos no-populistas pueden llevarlas a cabo. Así, frente la opinión generalizada de que las reformas económicas pro-mercado son políticamente arriesgadas por la previsible oposición de importantes agentes sociales tales como los sindicatos a aceptar un empeoramiento del nivel de vida de sus bases, hay que señalar, por de pronto, que puede que tales reformas no sólo traigan costes, también pueden verse acompañadas de ciertas compensaciones, sobre todo para algunos colectivos de trabajadores. Si los sindicatos tuviesen la suerte de tener en ellos sus bases de apoyo, no es de extrañar entonces que apoyasen las reformas.

Pero, en segundo lugar, aunque de entrada las reformas sólo traigan costes para la mayoría de los trabajadores, no está tampoco claro que los sindicatos vayan a actuar contra ellas. Puede que no les quede más remedio que consentirlas cuando las crisis económicas les privan de recursos para oponerse a ellas. Los mismos motivos que llevan a hacer perentorias las reformas facilitan su implantación. En este sentido se puede señalar claramente que la presencia de políticos populistas en el gobierno,

vinculados con el movimiento sindical, no es necesaria para que las reformas económicas pro-mercado se puedan llevar a cabo en condiciones democráticas.

En tercer lugar, los sindicatos pueden además dar un apoyo explícito y voluntario, en situaciones en las que tendrían recursos para oponerse, si confían en que los trabajadores se verán beneficiados a medio y largo plazo, y la supervivencia y otros objetivos organizativos de los sindicatos no se ven amenazados como resultado de tal apoyo. Pero es cierto que aquí se restringen las posibilidades de llevarlas a cabo, pues se requiere de sindicatos amplios, centralizados y concentrados, y que confíen en los gobiernos.

Finalmente, en períodos de expansión económica y en ausencia de un sindicalismo amplio, concentrado y centralizado, los gobiernos pueden aun así intentar limitar la oposición sindical mediante una distribución selectiva de contrapartidas que les evite sufrir crisis de representatividad a los sindicatos dispuestos a colaborar mientras reprime a los que se opongan. Esta parece que ha sido la opción emprendida por muchos políticos populistas una vez que el crecimiento económico empezó a repuntar tras sus primeras reformas. Pero esta opción parece la menos aconsejable por los riesgos de que dichas 'contrapartidas' distorsionen las reformas hasta el punto de hacerlas estériles y favorecer la reaparición de nuevas crisis económicas.

En consecuencia, el populismo no es ciertamente recomendable como estilo de liderazgo político, pero tampoco es la única clase de gobierno democrático capaz de llevar a cabo las reformas económicas. Si las crisis económicas privan de recursos a los sindicatos, o en situaciones económicas más benignas los sindicatos son amplios, concentrados y centralizados, y los gobiernos no les provocan innecesariamente, existe cierto margen para que las democracias sí sean capaces de emprender las reformas económicas necesarias sin tener que incurrir en los costes del populismo.

Los resultados mediocres de las reformas económicas pro-mercado emprendidas por gobernantes populistas no entrañan, en primer lugar, que otros gobiernos democráticos no-populistas no

puedan realizarlas igualmente con mayor probabilidad de éxito, ni en segundo lugar, que en los países menos desarrollados sea más conveniente ocuparse primero de la reforma económica y sólo después buscar la

democratización de esos países. Las nuevas democracias en países cuyas dictaduras no las haya emprendido no están, por tanto, condenadas al caos económico y político.

BIBLIOGRAFÍA

- Araújo Castro, Nadya y De Paula Leite, Marcía (1994), "La sociología del trabajo industrial en Brasil: desafíos e interpretaciones", *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 23-24, pp. 88-97.
- Catalana, Ana M., y Novick, Marta (1995), "Sociología del trabajo en la Argentina: desarticulación del acuerdo fordista y nuevas formas de conflictos y consensos", *Revista del Trabajo*, núm. 8, julio-diciembre, pp. 57-76.
- CEPAL (2006), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Collier, Ruth, y Collier, David (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, And Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Ed. Princeton University.
- Coppedge, Michael (1993), "Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, abril, pp. 253-274.
- Crisp, Brian F. (1998), "Lessons from Economic Reform in the Venezuelan Democracy", *Latin American Research Review*, vol. 33, n° 1, pp. 7-41.
- Drake, Paul (1996), *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*, Baltimore, Ed. The Johns Hopkins University Press.
- Ellner, Steve (1993), *Organized Labor in Venezuela 1958-1991: Behavior and concerns in a Democratic Setting*, Wilmington, Ed. Scholarly Resources Inc.
- Ellner, Steve (2003), "The Contrasting Variants of the Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori", *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, pp. 139-162.
- Epstein, Edward (1989), *Labor Autonomy and the State in Latin America*, Boston, Ed. Unwin Hyman.
- Gibson, Edward (1997), "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", *World Politics*, vol. 49, núm. 3, abril, pp. 339-370.
- International Monetary Fund (1997), *International Financial Statistics Yearbook*, Washington, International Monetary Fund.
- Iranzo, Consuelo (1995), "La sociología del trabajo en Venezuela", *Revista del Trabajo*, núm. 8, julio-diciembre, pp. 197-212.
- Knight, Alan (1998), "Populism and Neopopulism in Latin America, especially Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, núm. 2, mayo, pp. 223-248.
- Levitsky, Steven, y Way, Lucan (1998), "Between a Shock and a Hard Place: The Dynamics of Labor-Backed Adjustments in Poland and Argentina", *Comparative Politics*, vol. 30, núm. 2, enero, pp. 171-192.
- Lora, Eduardo, y Panizza, Ugo (2002), "Structural reforms in Latin America under scrutiny", *Inter-American Development Bank, Research Department*, www.iadb.org/res.
- Lucena, Hector (1992), "Venezuela", en Miriam Rothman, Dennis Briscoe, y Raoul Nacamulli (comps.), *Industrial Relations Around the World: Labor Relations for Multinational Companies*, Nueva York, Ed. Walter de Gruyter, pp 401-415.
- Maravall, José María (1995), *Los Resultados de la Democracia: un estudio del sur y del este de Europa*, Madrid: Alianza Editorial.
- Manzetti, Luigi (2003), "Political manipulations and market reforms failures", *World Politics*, vol. 55, abril, pp. 315-60.
- McGuire, James W. (1992), "Union Political Tactics and Democratic Consolidation in Alfonsín's Argentina, 1983-1989," *Latin America Research Review*, vol. 27, núm. 1, pp. 37-74.
- McGuire, James W. (1995), "Political Parties and Democracy in Argentina", en S. Mainwaring y T. Scully (coord.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Ed. Stanford University Press, pp 200-239.
- McGuire, James W. (1996), "Strikes in Argentina: Data sources and recent trends", *Latin American Research Review*, vol. 31, núm. 3, pp 127-150.
- Middlebrook, Kevin J. (1988), "Dilemmas of Change in Mexican Politics", *World Politics*, vol. 41, núm. 1, octubre, pp. 120-141.
- Middlebrook, Kevin J. (1991), "State Structures and the Politics of Union Registration in Postrevolutionary Mexico", *Comparative Politics*, vol. 24, núm. 4, julio, pp. 459-478.
- Middlebrook, Kevin J. (1995), *The Paradox of Revolution: labor, the state, authoritarianism in Mexico*, Baltimore, ed. The Johns Hopkins University Press.
- Murillo, María Victoria (1997), "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism", en Douglas Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, y Monique Segarra (comps.), *The New Politics of Inequality in Latin America: rethinking participation and representation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 72-95.
- Murillo, María Victoria (2005), *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- Nelson, Joan (1994), "Labor and Business Roles in Dual Transitions: Building Blocks or Stumbling Blocks", en Joan Nelson, Jacek Kochanowicz, y Kálmán Mizsei (comps.), *Intricate Links: Democratization and Market*

- Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick, Ed. Transaction Publishers, pp. 147-194.
- Organización Internacional del Trabajo (1995), *Anuario de Estadísticas del Trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- O'Donnell, Guillermo (1997), "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, pp. 287-304.
- Paramio, Ludolfo (2006), "Crisis de gobernabilidad y populismo", en Ludolfo Paramio y Marisa Revilla (comps.), *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*, Madrid, Siglo XXI, pp. 47-65.
- Philip, George (1998), "The New Populism, Presidentialism and Market-Orientated Reform in Spanish South America", *Government and Opposition*, vol. 33, núm. 1, pp. 81-97.
- Przeworski, Adam. (1995), *Democracia y Mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Ed. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Alvarez, Michael, Cheibub, José Antonio, y Limongi, Fernando (1996), "What makes democracies endure?", *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 1, pp. 39-55.
- Rodrik, Dani (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, marzo, pp. 9-41.
- Roxborough, Ian (1992), "Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 3, octubre, pp. 639-664.
- Shorter, Edward, y Tilly, Charles (1974), *Strikes in France, 1830-1968*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe C. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36, núm. 1, enero, pp. 85-131.
- Smith, Russell E. (1992), "Brazil", en Miriam Rothman, Dennis Briscoe, y Raoul Nacamulli (comps.), *Industrial Relations Around the World: Labor Relations for Multinational Companies*, Nueva York, Walter de Gruyter, pp. 47-67.
- Starr, Pamela K. (2002), "Perfecting reform in Latin America: What role for the State?", *Latin American Research Review*, vol. 37, núm. 2, pp. 183-199.
- Stokes, Susan (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tavares de Almeida, María Herminia (1992), "Sindicatos, crisis económica y alta inflación en Brasil y Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 1, enero-marzo, pp. 99-137.
- Veltmeyer, Henry; Petras, James, y Vieux, Steve (1997), *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A comparative perspective on the political economy of structural adjustment*, Ipswich, Ed. McMillan.
- Weyland, Kurt (2001), "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics", *Comparative Politics*, vol. 34, núm. 1, octubre, pp. 1-22.
- Williamson, John, y Haggard, Stephan (1994), "The Political Conditions for Economic Reform", en John Williamson (coord.) *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Ed. Institute for International Economics, pp. 525-596.
- World Bank (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*, Washington D.C., The World Bank.
- Zapata, Francisco (1993), "¿Crisis del Sindicalismo en América Latina?", *Revista de Economía y Trabajo*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre.

Center for Advanced Study in the Social Sciences (<http://www.march.es/ceacs/ingles/ceacs.asp>)
WORKING PAPERS

Series Editor: Andrew Richards

Most recent titles:

<u>Working Paper</u>	<u>Author</u>	<u>Title</u>
2006/223	Fraile, M.	<i>Political Knowledge and the Logic of voting: A Comparative Study.</i>
2006/224	Lapuente, V.	<i>A Tale of Two Cities: Bureaucratisation in Mayor-Council and Council-Manager Municipalities.</i>
2006/225	Sánchez-Cuenca, I.	<i>Revolutionary Terrorism: Mutation and Political Selection.</i>
2006/226	Penadés, A.	<i>The Institutional Preferences of Early Socialist Parties: Choosing Rules for Government.</i>
2006/227	De la Calle, L., Martínez, A., and Orriols, Ll.	<i>How do Voters Vote When They Have no Ideology? Evidence from Spain.</i>
2006/228	Maravall, J. M.	<i>The Strategy of Election Timing.</i>
2006/229	Lavezzolo, S.	<i>Central Bank Independence in Developing Countries. A Signaling Mechanism?</i>
2006/230	De la Calle, L. and Sánchez-Cuenca, I.	<i>The Production of Terrorist Violence: Analyzing Target Selection Within the IRA and ETA.</i>
2007/231	Lago, I. and Montero, J. R.	<i>Coordination Between Electoral Arenas in Multi-Level Countries.</i>
2007/232	Wibbels, E. and Ahlquist, J.	<i>Development Strategies and Social Spending.</i>
2007/233	Balcells, L.	<i>Rivalry and Revenge. Killing Civilians in the Spanish Civil War.</i>
2007/234	Penadés, A.	<i>Thresholds and Bounds for Divisor and Quota Methods of Apportionment.</i>
2008/235	Ortiz, L.	<i>Not the Right Job, but a Secure One: Over-Education and Temporary Employment in France, Italy and Spain.</i>
2008/236	Levi, M., Olson, D., Agnone, J, and Kelly, D.	<i>Union Democracy Reexamined.</i>
2008/237	Fernández-Albertos, J., and Manzano, D.	<i>Business and Labor Market Policies.</i>
2008/238	Queralt, D.	<i>Determinantes del voto swing en España.</i>
2008/239	Polavieja, J. G.	<i>Sex-Differences in Job-Allocation: What Drives Women's Investments in Their Jobs?</i>
2009/240	Fernández-Vázquez, P.	<i>The Influence of Electoral Manifestos on Citizen Perceptions of Parties' Ideological Preferences. Results for European Parties (EU-15) between 1989 and 2004.</i>
2009/241	Queralt, D.	<i>Learning the Mechanical Effect of Electoral Systems.</i>