

#10

Documento de Trabajo del IPES
Monitor Social del Uruguay

La transformación del sindicalismo
uruguayo en los '90: Crisis y re-estructura
en un contexto de cambio

Pablo Alegre

IPES



Universidad
Católica

DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



La transformación del sindicalismo uruguayo en los '90: Crisis y re-estructura en un contexto de cambio.

Pablo Alegre¹

¹ El presente trabajo es una versión corregida de un documento elaborado en el marco del taller realizado para la asignatura Sistema Político I, a cargo de Juan Pablo Luna, en el año 2003. Desde entonces recibió aportes sustantivos de Fernando Filgueira, de Juan Bogliaccini y del propio Juan Pablo Luna. A ellos el agradecimiento.

CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social Nº10

Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2006, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

1-Introducción

El presente trabajo explora las transformaciones en el movimiento sindical durante la década de los noventa. En primer lugar afirma que estas transformaciones se asocian a dos factores: los cambios en el modelo del desarrollo y el nuevo contexto laboral que emerge en las últimas décadas. Partiendo de un análisis de dichos factores, procuramos identificar y analizar dichos cambios.

Por medio de entrevistas realizadas a dirigentes sindicales, se procura reconstruir algunas de los efectos que estos cambios han generado sobre diferentes dimensiones que interactúan entre sí (institucionales, de agencia). Estas dimensiones operan sobre patrones de persistencia y cambio al interior de la estructura sindical, provocando transformaciones en su desempeño organizacional.

Posteriormente, argumentaré que la nueva configuración sindical tiene efectos sobre las trayectorias políticas futuras, fundamentalmente sobre las condiciones socio-políticas para emprender políticas re-distributivas. En este sentido el análisis de factores más de carácter institucional y de agencia que aquí se realizan son pensados en relación a su impacto sobre la dinámica política.

A los efectos del trabajo se utilizó un diseño cualitativo que permitiera indagar en contenidos concretos entorno a ejes temáticos específicos, a partir de un punto de corte relevante de la unidad de análisis (público/ privado). Para ello se realizaron una serie de entrevistas semi-estructuradas con los principales dirigentes sindicales de distintos gremios públicos y privados.

Las entrevistas fueron realizadas en los meses de junio y julio del año 2003 dirigentes sindicales de UNTMRA (Metalúrgicos), de SUNCA (Construcción), de COFE (Administración Central), de AUTE (UTE), y de la Federación de ANCAP.

2-Marco Contextual- Hipótesis de trabajo

La hipótesis del trabajo tiene especial conexión con las líneas de análisis que han estudiado el impacto de los procesos de reformas estructurales acaecidas en América Latina durante la segunda mitad de la década del ochenta y especialmente durante la década de los noventa. La razón es que la hipótesis principal aquí sostenida refiere a que el nuevo modelo de desarrollo tiene una incidencia directa en las transformaciones ocurridas en las estructuras sindicales. Para ello deberemos analizar las características de las reformas económicas emprendidas por el Uruguay en la última década y media.

En segundo lugar, debemos plantear la existencia de una segunda variable de tipo contextual, que parece tener incidencia sobre la forma en que opera la relación causal. Esta puede ser definida como la transformación de los procesos de producción y de las estructuras productivas, que ha producido la evolución de nuestras sociedades hacia lo que diversos autores han denominado estadio “post- industrial”. Hay dos manifestaciones de esta variable que resultan importantes en la configuración de los modelos de sindicalización:

- 1) La aceleración de los procesos de innovación tecnológica, que lleva a la sustitución del trabajador por la nueva tecnología.
- 2) La “tercerización” de la actividad económica, que provoca la descentralización del espacio de producción, alterando las formas tradicionales de vinculación laboral² y diversificando las formas de inserción laboral de los trabajadores.

No obstante, el nuevo contexto no debería desdeñar el impacto que aun tienen los distintos modelos de desarrollo (en términos de las matrices institucionales y la configuración de actores que estos despliegan) en “filtrar” los procesos globales (Kitschelt et al 1999). Este resulta un argumento de peso para continuar prestando atención a las configuraciones nacionales como variables independientes capaces de redefinir y modelar dichos contextos.

A su vez, las variables independientes (la matriz de desarrollo) tiene un impacto en los contextos institucionales en los que se desarrolla la relación laboral. Siguiendo a E.O.Wright³ es posible establecer tres esferas institucionales que tienen efectos sobre la dinámica organizacional de los sindicatos:

- 1) La esfera del intercambio, concerniente a la organización del mercado de empleo y las reglas que regulan el intercambio de los factores de producción.
- 2) La esfera de la producción, referido a los criterios que regulan el proceso de producción (incluye temas como la innovación tecnológica).
- 3) La esfera de la política, concerniente al diseño, la implementación del conjunto de políticas públicas, así como el papel que en ellos juega la acción de los distintos grupos sociales.

La transición desde un modelo de tipo neo-keynesiano de desarrollo hacia un modelo “neoliberal” tiene impactos importantes en las áreas institucionales 1) y 3). Así mismo, las transformaciones globales parecen tener efectos fundamentalmente en las áreas institucionales 1) y 2)⁴.

2-1 La transformación del modelo de desarrollo en América Latina

Durante la última década y media se pudo observar en el continente procesos tendientes al reemplazo del modelo de desarrollo dominante desde los años ´30. El modelo de sustitución de importaciones fue sido señalado por los nuevos paradigmas, como el principal responsable de los ciclos de estancamiento de la economía de los países emergentes. Asociado a esto, desde los gobiernos de los países centrales, las

² Ciertos autores han hablado de la “atomización” del espacio laboral, proceso provocado por la sustitución de las grandes empresas por las empresas pequeñas como espacios generadores de empleo. Véase (Zurbriggen- Senatore – Doglio- Cateano 2003).

³ Véase (Eric Olin Wright 1999).

⁴ E.O.Wright menciona los constreñimientos que los procesos globales parecen tener en algunas de estas esferas institucionales. Un ejemplo son los cambios en la esfera del intercambio, como la mayor movilidad física que alcanzan las empresas. En otras esferas como el de la producción, el tipo de efecto varía significativamente a partir de la existencia o no de instancias de cooperación inter-clases que permitan discutir las formas de reorganización del trabajo y la reasignación de costos en la implementación de los nuevos diseños de organización de la producción. (O. Wright 1999).

elites técnicas y las instituciones financieras internacionales se abogó por una transformación de dicho modelo. Este nuevo consenso internacional (denominado “consenso de Washington”⁵) se organiza a partir del acuerdo entorno a la aplicación de un conjunto de políticas públicas exigidas a los países deudores emergentes. Dicho conjunto de políticas asume como objetivo central el crecimiento de las economías por medio de la estabilización fiscal y monetaria, control de la inflación y equilibrio de la balanza de pagos, generando condiciones adecuadas para estimular la inversión⁶.

La tesis central del Consenso de Washington, sostiene que el modelo “estatista” es ineficiente en la asignación de recursos, percibiendo la intervención del estado en la esfera económica como el principal factor causal de los desequilibrios macroeconómicos. Dichos desequilibrios, aseguran, no son coyunturales sino estructurales, como lo demuestran el déficit fiscal sostenido, las altas tasas de inflación y la fragilidad financiera de los países emergentes. Por tanto, a partir de este diagnóstico, el nuevo “paradigma” sostuvo que no solo son necesarias medidas de estabilización en el corto plazo, sino que se requiere adicionalmente cambios estructurales para superar dichos desequilibrios (Gambina 2000).

Siguiendo a Gambina (2000), a partir de lo señalado por Williamson (2000), es posible identificar una serie de políticas que conforman el nuevo modelo. A efectos metodológicos este decálogo de políticas puede ser presentado como una serie indicadores que permiten medir la implementación efectiva del nuevo modelo:

Cuadro 1: Decálogo de reformas estructurales

1) Achicamiento del déficit fiscal , por ser el que origina los desequilibrios en la balanza de pagos, principal consecuencia del manejo “ineficiente” y “clientelar” de los recursos públicos.
2) Disminución del gasto público , que permitirá achicar el déficit fiscal, a través de la eliminación de subsidios, gastos en educación, salud e inversión pública.
3) Reforma tributaria , basada en la ampliación y generalización de la base imponible vía la expansión de los impuestos indirectos (IVA).
4) Establecimiento de tasas de interés positivas , de manera de atraer capitales externos, incrementando el ahorro y favoreciendo la inversión financiera.
5) Fijación de un tipo de cambio estable y alto , para favorecer las exportaciones de manera de sustentar el financiamiento externo y al mismo tiempo dar seguridad a los inversores.
6) Liberalización de la política comercial , basado en la eliminación de barreras arancelarias favoreciendo la apertura comercial.
7) Permitir la inversión extranjera directa , que permita la radicación de capitales indispensable para el crecimiento de la inversión.
8) Privatización de las principales actividades comerciales-financieras de manera

⁵ Refiere a el acuerdo existente entre organismos internacionales de crédito, funcionarios del gobierno norteamericano y “policy-making” de la región respecto a una agenda de reformas para las economías emergentes de manera de lograr retomar la senda del crecimiento económico sostenido.

⁶ Ver Williamson (2000). Esta versión significa una propuesta más matizada en algunos aspectos que la propuesta presentada en los ´80. Esto se percibe en cuestiones como la liberalización comercial, las políticas privatizadoras (haciendo hincapié en reforzar los mecanismos de regulación que permitan mejorar la competitividad) o el gasto público (promoviendo la focalización del gasto social hacia determinados sectores).

de fomentar la iniciativa privada.
9) Desregulación de la economía, particularmente el mercado de trabajo, eliminando las distorsiones que traban la inversión privada y, por tanto, la generación de empleo.
10) Asegurar las reformas institucionales que garantizan los derechos de propiedad

Fuente: Gambina (2000) sobre la base de Williamson (2000)

2-2 El modelo de desarrollo en el Uruguay de los '90

El Uruguay procesó algunas transformaciones en su modelo de desarrollo durante las década de los noventa. Sin embargo, no existieron transformaciones en todas las áreas de la economía, por lo que usualmente se lo ha caracterizado como una configuración “híbrida”. A efectos de probar esta afirmación, el decálogo elaborado por Williamson servirá como un set de indicadores que permita medir los valores presentados por el caso Uruguayo.

Cuadro 2: Valores presentados por el caso uruguayo en cada uno de los indicadores durante los '90

<i>Índice de Políticas</i>	<i>Valores para el caso Uruguayo</i>
Indicador 1 Déficit fiscal	Bajo ⁷ (Nuevo Modelo)
Indicador 2 Gasto Público	Alto (Viejo Modelo)
Indicador 3 Estructura Tributaria	Indirecta (Nuevo Modelo)
Indicador 4 Control de tasas de interés	Baja (Nuevo Modelo)
Indicador 5 Tipo de cambio	*Estabilidad cambiaria (“flotación sucia”) ⁸ (Nuevo Modelo)
Indicador 6 Política Comercial	Liberalizada (Nuevo Modelo)
Indicador 7 Inversión Extranjera	Aumento (especialmente en área inversiones financieras) (Nuevo Modelo)
Indicador 8 Privatización	No (Viejo Modelo)
Indicador 9 Desregulación laboral	Si (Nuevo Modelo)

Elaboración propia en base a diversas fuentes⁹.

A partir del cuadro se obtienen dos indicadores que asumen para Uruguay valores del viejo modelo; por otro lado hay siete indicadores que asumen valores más emparentados al nuevo modelo. Es posible entonces, sostener que Uruguay adopta características importantes del nuevo modelo de desarrollo en materia de políticas económicas. En la medida en que nuestro país experimentó la transformación desde un modelo “estatista” hacia un modelo que ha incorporado componentes del modelo “neoliberal”, y con la premisa de que esta alteración tiene un impacto sobre la

⁷ Hasta 1998.

⁸ El esquema de flotación sucia supone un valor intermedio entre una política cambiaria liberalizada y una política cambiaria en donde el Estado fija el tipo de cambio. Lo que operó fue un sistema mixto en donde el estado fijaba la franja de movilidad de la moneda (llamada “banda cambiaria”). En este sistema el Banco Central interviene en caso de que la moneda esté próxima a los límites establecidos de fluctuación.

⁹ Filgueira (1994), Filgueira y Papadópulos (1996) Kztzman, Filgueira y Furtado (2000), Lora (2001), Rodríguez- Cozzano-Mazzuchi (2001), Domingo (2002).

distribución de recursos de poder de las estructuras sindicales, resulta pertinente realizar un análisis de las transformaciones ocurridas. Sin embargo deben tenerse en cuenta algunas advertencias.

La primera refiere a los problemas de validez de los indicadores seleccionados. Estos refieren a variables económicas y no incorporan otras dimensiones (referidas a la matriz de bienestar) que definen el tipo de modelo de desarrollo observado¹⁰.

La segunda esta referida a cuestiones de medición. Dado que trabajamos a un nivel ordinal simplemente, sin haber elaborado medidas de resumen que permiten definir más claramente la información relevada, nos impide afirmar categóricamente “cuanto” liberal en términos agregados resulta el caso Uruguayo en la variable analizada, en la medida que no se especifican rangos intervalos de variación. A pesar de esto, la definición que toma los indicadores es suficientemente clara como para permitir definir características generales del modelo de desarrollo en el período analizado. Parece bastante claro que estamos frente al caso de un modelo en donde los rasgos “neoliberales” aún se combinan con características propias de un modelo “estatista”, adoptando una forma “híbrida” con características peculiares en la región.

En tercer lugar, parece necesario tomar en consideración un aspecto adicional para mantener la validez de los resultados obtenidos. Esta puede presentarse del siguiente modo: los aspectos de la variable independiente que se consideran relevantes ser medidos tienen efectos efectivos sobre las propias estructuras sindicales. Esta afirmación parte de la asunción de que no todas las políticas económicas tienen efectos, o eventualmente el mismo tipo de efectos (en función de su intensidad) sobre las estructuras sindicales. No nos introduciremos con la segunda cuestión, (referida a la intensidad), sino que consideraremos la primera cuestión: suponemos aquí que existe una serie de variables de política económica dentro del marco de reformas del modelo de desarrollo que tiene efectos directos sobre los niveles y características de la organización sindical.

En cierta manera, esta estrategia metodológica procura demostrar en el caso analizado, que las políticas implementadas tuvieron efectos diferenciales y hasta contrapuestos sobre la estructura sindical. Es esperable que además de las alteraciones en el sentido adoptado por la variable dependiente, haya existido una alteración de los niveles de varianza de la variable¹¹. En otros términos, la configuración de políticas económicas presentes ha originado además de una restricción de recursos de poder de los sindicatos en términos agregados, un aumento de la dispersión de los niveles de poder organizacional al interior de los sindicatos. Adicionalmente, es posible pensar que la distribución asimétrica de los recursos organizacionales de cada uno de los sindicatos,

¹⁰ Específicamente para el caso aquí estudiado, algunos autores (Kaztman, Filgueira y Furtado 2000) argumentan que Uruguay ha mantenido en ciertas áreas, políticas sociales de neto corte universalista que están claramente vinculadas a modelos social-demócratas y no a modelos los liberal-residuales en materia de protección social.

¹¹ Como ciertos autores han remarcado, las relaciones causales no solo operan bajo patrones de modificación sino también a nivel de la variación de los niveles de distribución. De acuerdo a Braumoeller “*Mucha de las variables independientes de interés para los estudiosos de la política tienen un efecto por intermedio de la alteración de la varianza, pero no del sentido de la distribución de la variable dependiente*”. Véase Braumoeller (2002).

hayan afectado el éxito o fracaso de los paquetes de reformas en las distintas áreas, por lo que opera un cierto “feedback” entre la implementación de políticas y la disposición de recursos organizacionales de los sindicatos.

El siguiente cuadro toma seis indicadores del decálogo de reformas, aquellos que presumimos explican un mayor grado de la varianza de la variable “sindical”. Las relaciones entre las políticas y estructuras sindicales están caracterizadas por los efectos diferenciales que tienen las políticas económicas sobre la distribución de los recursos de poder al interior de las organizaciones sindicales.

Cuadro 3: Indicadores con impacto sobre la estructura sindical

<i>Indicadores</i>	<i>Valores presentados, y efectos sobre las estructuras sindicales</i>
Gasto Público	Caída en subsidios e inversión pública (perjudica sindicatos de la construcción y de la industria)
Apertura Comercial	Caída en las barreras proteccionistas (perjudica sindicatos del sector industrial)
Inversión extranjera	Promoción de la inversión financiera (favorece sindicatos bancarios)
Privatización	Bloqueadas (favorecen el peso relativo de los sindicatos públicos)
Desregulación laboral	Realizadas (perjudica a los sindicatos del área privada)
Tipo de cambio	Fijo y bajo (perjudica a sindicatos del sector industrial)

Fuente: Elaboración Propia

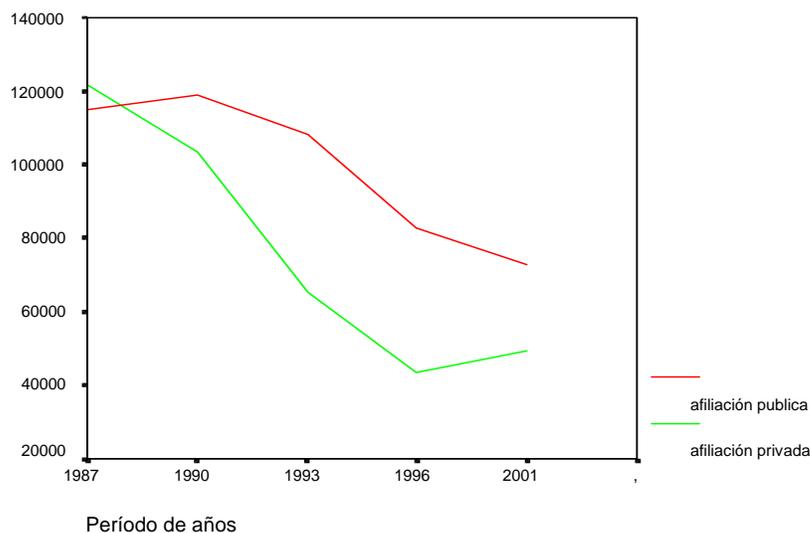
La evolución de los niveles de afiliación sindical refleja el impacto diferenciado de las políticas económicas sobre las distintas áreas del movimiento sindical:

Cuadro 4: Cantidad de afiliados totales, públicos y privados, por congreso

		<i>Índice de afiliación Total (base 87)</i>	<i>Índice de afiliación Públicos (base 87)</i>	<i>Índice de afiliación Privados (base 87)</i>	<i>Índice de afiliación (base 87)</i>
Congreso					
'87	236.640	100.0	114.951	100.0	121.689
Congreso					
'90	222.310	93.9	118.910	103.4	103.400
Congreso					
'93	173.433	73.2	108.291	94.2	65.142
Congreso					
'96	126.200	53.32	82.700	71.94	43.500
Congreso					
'01	122.057	51.58	72.788	63.32	49.269

Fuente: Superville y Quiñónez 2003

Grafica 1: Evolución de afiliados según sector en el período 1987-2001.



Fuente: En base a datos de Superville y Quiñónez 2003

Las cifras agregadas muestran una caída en los niveles de afiliación tanto en el sector público como en el privado: las diferencias se encuentran en los niveles porcentuales de las caídas. En el sector público, la caída se acelera básicamente entre los años 1993-1996, período en el que avanza más firmemente la re-estructura del Estado tanto en la administración Central como en otras áreas. En el sector privado el pico de caída se experimenta entre los años 1990-1993. Durante este período (administración Lacalle) se experimentan las reformas de mercado más pujantes de la década: apertura y liberalización comercial, desregulación del mercado del trabajo, entre otras. Al cabo de 14 años, la organización sindical redujo a la mitad el número de afiliados: pero mientras en el sector público la caída fue de un 37%, en el sector privado la tasa de afiliación disminuyó un 60%.

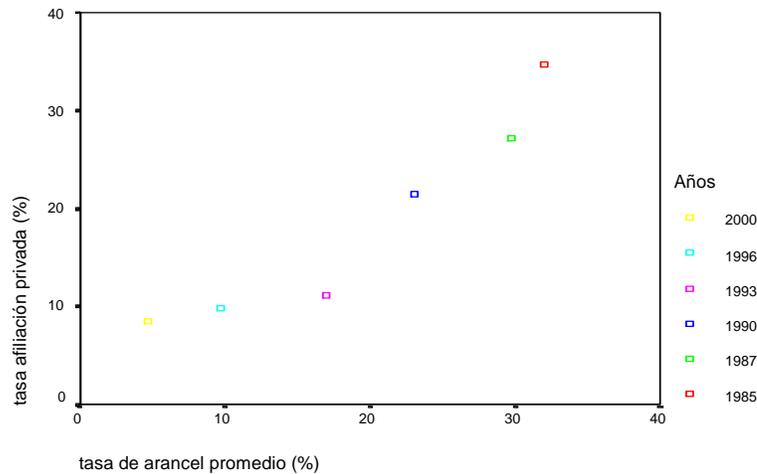
Entre el período 1985- 2000 existió una fuerte correlación entre la evolución de la tasa de sindicalización privada y la tasa de arancel promedio. También existió una fuerte asociación entre la cantidad de convenios firmados durante el período y la evolución de la tasa de sindicalización privada (ver Gráfica 2 y Gráfica 3). Dichas asociaciones parecen verificar las relación existente entre aquellas políticas de liberalización en ciertas áreas de la economía (concretamente el comercio y el mercado de empleo) y la caída en los niveles de afiliación de los sindicatos privados.

La caída de aranceles opera perjudicando al sector industrial por vía del desmantelamiento de las estructuras proteccionistas, lo que en un contexto de estrategias de baja productividad, insuficiencia de mercados y altos costos de bienes de capital traslada los costos sobre el trabajo, provocando transformaciones en aquellos sectores de la economía no protegidos. En definitiva, en un nuevo contexto de economía abierta, los costos laborales no pueden ser ya compensados, por lo que se vuelven factores relevantes en el ajuste de los niveles de competitividad de las empresas. Esto provoca la

extensión de formas de empleabilidad e inserción laboral más flexibles, los cuales limitan y perjudican la organización sindical.

La sensible disminución de la cantidad de convenios colectivos refleja el cambio del formato de la regulación de la relación laboral durante los '90 a partir del retiro del estado de la negociación laboral. Esto provocó que los salarios y las condiciones de empleabilidad fueran definidos directamente por las empresas. La sustitución de la negociación por empresa en lugar de por rama, le da una mayor descentralización a la negociación, aumentando el nivel de desprotección del trabajo. Esto tiene como efecto el des-estimulo en la afiliación por la destrucción de ciertos bienes colectivos (convenios, ajustes salariales, cobertura social), que provocan el deterioro de las condiciones de empleo, reforzando el incremento en el nivel de desempleo, precariedad, informalidad y bajos niveles salariales en ciertos sectores. Esto a su vez fragmenta la organización sindical e intensifica los bajos estímulos para la articulación de acción colectiva, favoreciendo a su vez la adopción estrategias de inserción económicas más laxas por parte del empresariado (Filgueira-Gelber 2003).

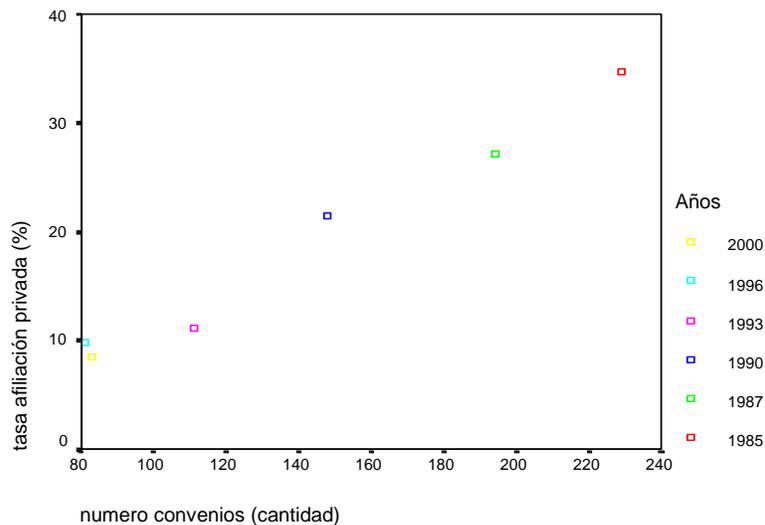
Grafica2: Tasa de afiliación sindical y Tasa arancel promedio. Seis períodos entre 1985-2000¹².



Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez, Cozzano, Mazzuchi (2001) y Lora (2001)

¹² Pearson de 0,94. Correlación significativa al 0,01 (1 cola)

Gráfica 3: Tasa de afiliación privada y números de convenios firmados. Períodos entre 1985- 2000¹³



Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi (2001)

Los niveles de afiliación sindical son altamente sensibles a las variaciones tanto al indicador de apertura de la economía como al indicador de características de la negociación laboral. Las correlaciones casi perfectas existentes en ambas variables independientes pueden presentar una situación de colinealidad. No obstante dados los datos presentados tenemos poca capacidad de controlar efectos de variación que permitan aislar asociaciones causales.

En términos teóricos parece claro que ambos factores tienen un efecto convergente. La desregulación laboral fue el formato de relación entre los factores de producción (capital-trabajo) que se ajustó a la necesidad de reducción de los costos laborales en un contexto de economía abierta, reforzando el debilitamiento de los sindicatos. Parece razonable hablar por tanto, en términos agregados, de una configuración de políticas que producen efectos sobre los niveles de afiliación sindicales.

Viendo la evolución general de la estructura sindical, realizado un análisis desagregado de dicha evolución y analizado los factores que explican los niveles de caída pronunciada del área privada, debe considerarse el posicionamiento relativo de cada sector al interior de la propia organización.

¹³ Pearson de 0,99. Correlación significativa al 0.01 (1 cola).

Cuadro 5: Cantidad de afiliados según sector de actividad

	<i>Total</i>	<i>Públicos</i>	<i>Privados</i>
Congreso '87	100 %	48.6%	51.4%
Congreso '90	100 %	53.5%	46.5%
Congreso '93	100 %	62.5%	37.5%
Congreso '96	100 %	65.5%	34.5%
Congreso '01	100 %	59.6%	40.4%

Fuente: Superville y Quiñónez 2003

El cuadro confirma la tendencia esperada dado los niveles de posicionamiento iniciales en el año base y los distintos niveles de caída de un sector y otro desde entonces. Mientras en 1987 poco más de un 51% de los afiliados pertenecía al sector privado, en el 2001 el 60% de los afiliados pertenecen al sector público. Entre los sindicatos con mayor pérdidas de afiliados se encuentran los sindicatos vinculados a la actividad industrial y la construcción: SUNCA (construcción), FOT (transporte), COT (textiles), con más de un 20%, mientras que UNTMRA (metalúrgicos), presenta pérdidas mayores al 40%. Esta caída fue compensada en parte por un crecimiento en el sector de servicios (enseñanza y banca) permitió en el período 1996-2001 un leve repunte de la tasa de afiliación de los sindicatos privados (5%), así como una mejora relativa respecto al sector público (Superville y Quiñónez 2003).

Al finalizar el período la estructura sindical procesa dos cambios: altera su tamaño perdiendo afiliados, constituyéndose en una organización menos extensa; altera su equilibrio sectorial, operando un proceso de sobre-representación de ciertos sectores en detrimento de otros. De forma combinada ambos cambios provocan nuevas dinámicas que serán analizadas en los capítulos siguientes.

A continuación se realiza un análisis transversal de entrevistas realizadas a distintos dirigentes sindicales, buscando patrones comunes en distintos descriptores seleccionados. Esto permitirá diseñar descripciones densas que permitan reconstruir procesos y dinámicas complejas. El esfuerzo por tanto pasa por construir una narración analítica que permita identificar la presencia de los mecanismos causales que operan produciendo determinados efectos. Como han manifestado algunos autores (Helmke-Levitsky 2003) este tipo de trabajos está a medio camino de la teoría universal y la narración descriptiva, permitiendo un estudio más riguroso de patrones endógenos de persistencia y cambio tanto a nivel institucional como a nivel de la agencia (acción concreta de los agentes).

4- Dimensiones de estudio

4-1 La configuración interna de la estructura sindical

Este descriptor refiere a los procesos y dinámicas que se producen a la interna de la organización. Básicamente refiere a tres aspectos:

- A los marcos interpretativos dados por los agentes sindicales; las visiones y concepciones generales acerca del funcionamiento de la organización.

- A las estrategias que los agentes sindicales. Refiere a la serie de opciones escogidas para el logro de determinadas metas.
- A los componentes institucionales. Refiere a la estructura de reglas de juego que regula y constriñen las decisiones tomadas por los actores. Dentro de estas reglas adoptan un papel fundamental en la dinámica interna de la organización aquellas que determinan su estructura organizativa. Dentro de ellas se destacan 1) Los mecanismos de representación, ligadas a la res-estructuración interna de la organización, 2) La forma organizativa general que adopta la institución.

Los marcos interpretativos

Una variable que parece tener una fuerte incidencia en las distintas visiones de los agentes sindicales parece ser su ubicación en el mundo del trabajo, en particular su inserción en el espacio público o privado.

Como ejemplo, dirigentes sindicales del área privada destacan que uno de los grandes inconvenientes de la central sindical es la ausencia de sindicatos “de clase”. La propia sobre-representación del clivaje público explica en buena parte este hecho. La dimensión “interpretativa” esta aquí estructurada explícitamente a partir de la ubicación del trabajador dentro de determinada área del mercado de empleo. Los marcos referenciales se definen a partir de la existencia de “culturas sindicales” crecientemente distanciadas, que son caracterizadas como “*clasistas*” o “*burocráticas*”:

“Desde mi punto de vista, muchos compañeros miran la vida sindical por el ojo de la cerradura de las cuatro paredes de su lugar de trabajo. No tienen una visión... Entonces hemos tenido muchos problemas en que esta cuestión pudiera ser una cosa conjunta, digamos, con los sindicatos de las empresa públicas. Pero, es evidente que todos estos planteos tienen mucha más resonancia y mucha más integración de repente en el departamento de industrias, en la central en que están nuestro pares más parecidos por llamarlos de alguna manera, los que andan corriendo detrás de la liebre del hambre, de la negociación colectiva y de la desregulación..... La pérdida del peso de los trabajadores directamente vinculados a la industria manufacturera, no implica solamente una cuestión numérica. Hay muchas cuestiones en la orientación que son diferentes.”¹⁴

Otros dirigentes sindicales consideran que las diferencia de visiones está definida por diferencias en el plano político/ ideológico¹⁵. Para estos, la existencia de concepciones radicales en la estructura sindical se contraponen a posturas más moderadas que tienen su correlato en las estrategias sindicales de los distintos grupos, como se verá a continuación.

Las acciones estratégicas

Ya sea a partir de la distinción social de los sindicatos (“*clasista*”/ “*burocrático*”), a partir de su distinción política (“*radicales*”/ “*moderados*”), los dirigentes sindicales identifican las visiones sindicales diferentes con estrategias sindicales también diferenciadas.

¹⁴ Entrevista con dirigente sindical.

¹⁵ Dichos de dos dirigentes sindicales.

Para aquellos que definen una distinción de corte clasista a nivel de las concepciones de las organizaciones sindicales, entre las estrategias pueden distinguirse aquellas de corte “corporativista”, caracterizadas por aquellas acciones que intentan alcanzar objetivos de corto plazo únicamente para la organización sindical que integran. Para estos dirigentes estas estrategias son propias de una “cultura sindical burocratizada”¹⁶.

Esto puede ser rastreable en la opinión de un dirigente sindical sobre el conflicto de ADEOM:

“Eso es una tenaza infame entre una administración (vamos a empezar por nosotros)...entre un sindicato radicalmente corporativista, rayando con un método sindical que no tiene que ver con ninguna cuestión clasista, es decir las cuatro paredes de mi ombligo y nada más; me importa un carajo lo que le pasa a mi hermano que pasa caminando por ahí. Este...una tenaza infame entre una organización terriblemente corporativista y una administración absolutamente burocrática en la Intendencia.”

Para aquellos que definen una distinción más bien actitudinal en las concepciones sindicales distinguiendo a los sindicatos a partir de distintos niveles de radicalización política, puede distinguirse aquellas estrategias que apelan a medidas más conciliatorias o medidas más confrontativas¹⁷.

En el plano más general, la tendencia de distintos sindicatos a seguir estrategias propias, sin articular formas de acción conjunta, responde a características institucionales propias de la organización sindical. Como se verá, esto ocurre con aquellos sindicatos que cuentan con los recursos para actuar separadamente del resto. Esto parece cumplir una premisa básica de la teoría de la acción colectiva: el agente decide organizarse o asociarse una vez que no puede cumplir con sus metas por sí solo. Si puede hacerlo, no incurrirá en los costos de organización adicionales que la asociación le insume; a menos que haya dispositivos de señalamiento de costos que lo induzcan a actuar en asociación con otros.

Las cuestiones institucionales: los formatos organizativos

El formato organizativo tiene una incidencia general en la forma como la organización es capaz de procesar los conflictos internos y los alcances de las decisiones políticas tomadas. La constitución del PIT-CNT como una convención de federaciones sindicales otorga grados importantes de libertad a las distintas organizaciones para adoptar estrategias sindicales propias e incluso divergentes con el resto de los sindicatos. Esto pareció bastante claro luego del conflicto de ADEOM (sindicato municipal de Montevideo), en donde pese a surgir discrepancias al interior de la central sindical respecto a las medidas tomadas por el gremio, el conjunto de los

¹⁶ Entrevista a dirigente sindical.

¹⁷ Para un dirigente sindical “Hubo conflictos muy duros, que muchas veces contraponían tácticas distintas. Y creo que el conflicto de ADEOM es uno de los que te demuestra esto. Para mí salvando las distancias, las dos antítesis de un conflicto fueron AEBU Y ADEOM. AEBU termina dejando gente en la calle, quedan más de 700 en la calle, pero fijate que en la primera campaña que hizo AEBU fue una Asamblea General, después no hizo muchos paros...”

sindicatos tuvo orgánicamente poca o nula capacidad de inducir a tomar caminos alternativos.

“Ahora esto muy pocas veces se discute en el PIT-CNT porque no es una Central, es una Convención, a pesar de que parezca difícil saber qué es. La Convención es la coordinación de Sindicatos que convienen un acuerdo de funcionamiento, cada Sindicato tiene independencia y lo que se hace es respetar la decisión de cada organización, y entonces se puede opinar.”¹⁸

Para otros dirigentes sindicales, la necesidad de ir hacia una estructura más unitaria en donde las decisiones tomadas en el seno de la institución tengan carácter vinculante para los integrantes de la misma, se constituye en un aspecto fundamental para mitigar los problemas de representatividad que tiene la organización sindical. A su vez, los formatos de organización también son importantes para incluir e institucionalizar la relación con grupos y sectores que están debilitados o eventualmente excluidos de la organización sindical.

Dice un dirigente sindical al respecto que *“Somos promotores de la necesidad de que la central de paso, desde el punto de vista de ser una central más central, en el plano de la representación de los intereses más generales de los trabajadores. Es decir, efectivamente, que pase de ser la suma de los planteamientos que los distintos integrantes le proponen a una cosa superior que es la representación del movimiento en su conjunto, que da cuenta de los desocupados, de todos los trabajadores....”¹⁹*

Las cuestiones institucionales: los problemas de representatividad interna

Una de las cuestiones importantes refieren a los problemas de representatividad que aquejan a la central sindical. Este inconveniente se produce por la estructura organizacional del sindicalismo y los cambios que esta experimentó en la última década. Como consecuencia la estructura sindical no se ha correspondido a la estructura de trabajo actual, a partir de que el diseño actual contempla equilibrios de fuerza distintos a los existentes. En términos de las características del proceso de resolución, esto provoca que grupos numéricamente pequeños hayan mantenido una representación no equivalente a su peso dentro de la estructura de trabajo. Esto genera un efecto de sobre-representación en la organización sindical:

“No hay representatividad, como se explica que un sindicato de 200 trabajadores tenga un representante como un sindicato de 6000 trabajadores, y a la hora de votar tu voto vale lo mismo. Es muy difícil renovar la central; pero hay que transformarla de acuerdo a otra estructura sindical diferente mediante ramas de actividad muchas mas grandes, donde se vincule lo privado con lo publico.”²⁰

Esta situación, en un contexto donde existen amplios niveles de autonomía decisional de las partes, provoca que las mayorías conformadas por sindicatos que tienen los recursos organizacionales para actuar colectivamente, tengan fuertes incentivos para “bypasear” las estructuras institucionales existentes. La estructura sindical entra en una dinámica perversa: minorías con capacidad de bloqueo que

¹⁸ Entrevista a dirigente sindical.

¹⁹ Entrevista con dirigente sindical.

²⁰ Entrevista con dirigente sindical.

cohabitan con mayorías que deciden actuar “por su cuenta” para no acarrear los costos en la toma de decisiones que le transfiere el actual diseño.

“En el PIT-CNT el problema que hay es que aquellos sindicatos que tienen vida propia, que han resistido los embates, no necesitan del PIT-CNT para resolver sus problemas; te encontrás con una estructura sindical que no tiene nada que ver con la tuya.”²¹

Otros dirigentes sostienen que esta sobre-representación de sectores minoritarios dentro de la estructura sindical (generando una virtual situación de bloqueo) impide avanzar en reformas, logrando aprobar decisiones mediante mayorías relativas²². Sin embargo, esto dota a la organización de una cohesión y unidad importante²³. Es decir, dicho diseño eleva los costos de supresión pero baja los costos de disenso, favoreciendo las instancias de veto. A su vez, los requisitos estatutarios de la reforma parecen ser lo suficientemente exigentes como para que las reformas sean virtualmente imposibles de realizar bajo el actual equilibrio de fuerzas²⁴. Esta situación, en combinación con la autonomía decisional existente, explica porque los incentivos de ciertos grupos de actuar “por fuera” de la organización son tan elevados²⁵.

Resumen

Los dirigentes sindicales perciben la existencia de una divergencia creciente en los marcos referenciales de los trabajadores sindicalizados. La razón puede explicarse en que los trabajadores tienden a parecerse menos entre sí. Las diferencias crecientes al interior de la propia estructura laboral pueden ser un factor que opera sobre el distanciamiento “cultural” de los distintos agentes. Estas diferencias van creando paulatinamente sentimientos de lejanía y desconfianza mutua que van minando la posibilidad de articular acción colectiva²⁶. Esto se traduce en la existencia de estrategias diferenciales que, en el contexto de los diseños institucionales existentes, producen efectos perversos en los cursos de acción seguidos.

Los elementos que pueden ser evaluadas como “defectos” institucionales propios de la organización podría destrabar la situación de divergencia en las preferencias de los

²¹ Entrevista con dirigente sindical.

²² Las resoluciones deben tener casi una unanimidad de apoyo para que sean aprobadas, lo que lleva a pensar a buena parte de los dirigentes sindicales de que este poder de veto de las minorías es un instrumento institucional demasiado fuerte: “...Hay que respetar a las minorías pero el problema es que con mecanismos de este tipo haces que éstas no respeten a las mayorías”. Entrevista a dirigente sindical.

²³ Entrevista a dirigente sindical.

²⁴ “Si hoy quieres cambiar la forma de representación tenes que tener prácticamente todos los delegados a favor, si hay muy poquitos y en contra en un congreso no cambias absolutamente nada. Se exige el 80% del total de los representantes para aprobar las reformas, pero no de los asistentes sino de los asociados”. Entrevista con dirigente sindical.

²⁵ “Y esto sucede en todas las federaciones, hay sindicatos que saben que en una federación tienen mejores condiciones para negociar individualmente que colectivamente....”²⁵. Entrevista a dirigente sindical.

²⁶ Una de las características de las transformaciones en la estructura laboral es la diferenciación creciente que existe entre los distintos modos de inserción laboral de los individuos. La creciente desigualdad de ingresos entre trabajadores de alta y baja calificación, los distintos grados de incertidumbre que experimentan quienes trabajan en el área pública y privada, los distintos niveles de protección social y estabilidad laboral al interior quienes se emplean en el área privada, va moldeando marcos referenciales distintos que limitan la percepción de intereses comunes entre los trabajadores.

agentes. La asimetría en los recursos organizacionales podría lograr interrumpir el ciclo, y lograr impulsar una elección colectiva. La posibilidad de que ciertos grupos que cuentan con recursos puedan operar bajo mecanismos de “salida” temporal en determinadas instancias, permitiría que las mayorías evitaran hacer prevalecer sus posturas bajo los canales de la organización. De esta manera, mediante este complejo funcionamiento la organización lograría saltar y en muchos casos destrabar posibles bloqueos decisionales.

En síntesis, la situación existente en la pasada década, estableció cierta situación de equilibrio en el proceso decisional de la organización sindical. A la vez que se expresaban diferencias en las visiones de los distintos integrantes de la organización, estas pudieron ser canalizadas en determinado contexto organizacional (el cual brindaba amplios niveles de autonomía a los agentes) por medio de estrategias dispersadas de toma de decisiones. A su vez, los efectos sobre-representación de los gremios sindicales menores, y la rigidez de las estructuras legales para la toma de decisiones al interior de la organización, incentivaba la salida temporal de aquellas organizaciones que tienen una mejor dotación de recursos organizacionales para operar aisladamente. Esto refuerzó los bajos estímulos que tienen los sectores mayoritarios de actuar por dentro de los canales de la organización, lo que supondría un esfuerzo importante para introducir reformas institucionales en la organización. A su vez, la posibilidad de que las minorías pudieran mantener su capacidad de veto logra mantenerlas dentro de la propia estructura. Esta situación, por tanto, parece elevar significativamente los costos de salida “permanente” de los actores, estabilizando una situación de equilibrio a costa de mantener un diseño institucional que acarrea deficiencias de representatividad y eficacia en el accionar sindical.

4-2 La formación de coaliciones sociales y los problemas de acción colectiva

Los temas analizados en este apartado refieren a las siguientes cuestiones:

- 1) La formación de coaliciones sociales. Refiere a la posibilidad de institucionalizar formas de incorporación con los sectores excluidos a la estructura sindical.
- 2) Los dilemas de acción colectiva ante las transformaciones en el mundo del trabajo, y el derrumbe de las formas clásicas de afiliación sindical.

En lo referido al primer aspecto, fueron posibles encontrar patrones comunes entre los dirigentes sindicales. Por un lado se asumió la dificultad de incorporar los intereses de los trabajadores expulsados del mercado formal de trabajo, debido sustancialmente a las diferencias “culturales” que impiden representar y vehiculizar sus demandas.

“Es muy difícil representar a esas personas (hablando de los excluidos)..... uno se pone a ver esas cosas y es muy difícil hablarle a esa gente, porque después que ya cayó en eso... son códigos totalmente diferentes. ¿Con qué se trae de vuelta a esa gente?”²⁷

²⁷ Entrevista a dirigente sindical

A la vez que los dirigentes constatan la situación de desconexión que existe entre los trabajadores sindicalizados y los excluidos, se reconoce también que no se han institucionalizado canales de representación o acercamiento de una parte sobre la otra:

*“Lo que no hemos logrado y es muy difícil es la representación de esas personas, incorporarlas a la vida cotidiana... Se ha intentado por varios ámbitos de formar lo que son las coordinadoras zonales, donde participen las organizaciones sociales del barrio y el PIT-CNT, para incorporar de esa forma a la gente en la discusión”.*²⁸

A la comprobación de la distancia social y cultural que existe entre ambos grupos y la dificultad de institucionalizar espacios de asociación, se constata que los sindicatos no cuentan con los recursos organizacionales para insertar a estos ciudadanos en la organización:

*“Una de las grandes preocupaciones que tenemos todos los sindicatos del estado hoy en día es justamente el tema de la cantidad de gente que trabaja sin organización sindical. Pero la pregunta es como organizamos la actividad privada y como le damos garantía a los trabajadores....Lo que nos pasa es que los sindicatos no tenemos el sustento económico necesario para poder palear gastos a ese compañero para que participe.....Entonces ¿cómo logramos que el compañero participe en los organismos, aunque sea zonalmente?”*²⁹.

Para los dirigentes sindicales de los gremios privados, la necesidad de buscar incentivos para la re-incorporación de los excluidos constituye una estrategia de sobrevivencia para la propia organización. Algunos sindicatos ante el proceso de desafiliación acelerada de los últimos años han recurrido a recursos sustitutivos del trabajo para mantener la adhesión a la organización (cursos de capacitación, bolsas de comestibles, servicios médicos)³⁰.

Otros dirigentes sindicales reconocen a este escenario como un desafío absolutamente nuevo para las organizaciones sindicales, pero enfatiza que la solución es una amplia reforma institucional que permita ampliar los vínculos de representación con los excluidos:

*“Evidentemente (los nuevos escenarios) ponen a la organización ante toda una serie de problemas, que mirados desde la organización tradicional del trabajo, son mirados como problemas nuevos. Y hasta que no se le encuentre el yeito de cómo parar esa situación, sin dudas que la organización se ve sometida a una crisis....Entonces, necesariamente puesto en una lógica de ese tipo, el mensaje está yendo abiertamente a los intereses corporativos del gremio para pasar a ser una estrategia que incluye a los desocupados pero que incluye también a toda la sociedad.”*³¹

Las dificultades de integrar a los sectores excluidos responden a múltiples factores. Existe (al menos en términos subjetivos) la percepción de que existen normas sociales y “visiones” del mundo distintas que obstaculizan la posibilidad de integración. Otros centran la dificultad en los diseños institucionales de la organización sindical. Es decir, en términos orgánicos la central sindical no dispone de incentivos institucionales para la

²⁸ Entrevista a dirigente sindical.

²⁹ Entrevista a dirigente sindical.

³⁰ Entrevista a dirigente sindical del sector privado.

³¹ Entrevista a dirigente sindical.

incorporación de estos grupos. No es de descartar que algunas de las dinámicas internas planteadas en el capítulo anterior operen en dirección contraria a esta institucionalización.

Una tercera cuestión es la ausencia de los recursos para institucionalizar este vínculo. Este punto será desarrollado con mayor intensidad a continuación porque está asociado a los problemas de acción colectiva que existe al interior de la organización sindical que han llevado a la segmentación y eventual salida de sus afiliados. No obstante cabe aquí destacarse que los sindicatos privados son aquellos que sienten más urgentemente la necesidad de extender y reconstruir los vínculos con dichos grupos. Esto se produce porque son estas organizaciones mayoritariamente las que han sufrido directamente los procesos de desafiliación institucional.

Los problemas de acción colectiva

Las diferencias culturales son un problema en sí mismo para articular acciones conjuntas. Sin embargo, existe un problema adicional. Canalizar las preferencias no resulta sencillo, puesto que puede no existir interés racional de la organización, o las condiciones (en función de dotación de recursos) para hacerlo.

Los problemas de acción colectiva no son más que un problema específico dentro de los problemas de formación de instancias de concertación social. En términos secuenciales, los problemas de acción colectiva están asociados a los problemas de desafiliación institucional que provocan la segmentación de los canales de representación de estas organizaciones. En una primera instancia, el debilitamiento de las organizaciones sindicales se produjo entre otros factores, por la creciente imposibilidad de mantener a sus trabajadores adheridos a la organización. Por tanto, las deficiencias en la articulación de acción colectiva anteceden a los problemas de institucionalización de los vínculos con los excluidos, si bien son realimentados una vez que los canales de representación social se ven segmentados. Este efecto puede producirse por las cuestiones “culturales” antes mencionadas. Sin embargo, los problemas de acción colectiva que aquí me interesan destacar son los referidos al logro de acción colectiva en escenarios de metas comunes.

Los problemas de acción colectiva son dilemas centrales que viven las organizaciones. En ciertas instancias (fundamentalmente en grandes organizaciones), no existe posibilidad de articular el interés racional de los individuos con el interés racional colectivo. Ante esto una solución que tienen las organizaciones es instrumentar mecanismos de cooperación que elevan los costos de ciertos cursos de acción. Los incentivos selectivos cumplen dicha función: elevan los costos de transacción de ciertas acciones, orientando la conducta individual hacia acciones cooperativas (Buchanan-Tullock 1993; Olson 1971).

Durante años los sindicatos funcionaron bajo estos mecanismos. La afiliación sindical proveía seguridad laboral, ajustes negociados de los salarios, cobertura médica y otros beneficios materiales. Sin embargo, las transformaciones ocurridas en la economía han debilitado y corroído los bienes con los que se beneficiaban a los miembros de la organización sindical. Este debilitamiento se ha visto reflejado en la pérdida por parte de las organizaciones sindicales de la estructura de incentivos que subsidiaban los costos de organización, incrementando los costos de obtención del bien

de los miembros de la organización (Buchanan-Tullock 1993). En otros términos, los sindicatos no pueden instrumentar beneficios que les permitan a los trabajadores mejorar su posición. Ante esto, y teniendo en cuenta los costos de organizarse, la acción más racional de los agentes es sencillamente no afiliarse.

El problema afecta especialmente a los sindicatos privados, quienes han visto debilitar agudamente los recursos organizacionales que posibilitan la acción colectiva. Las transformaciones de la economía uruguaya en el espacio de las relaciones laborales privadas constituyeron un factor decisivo para la constitución de un nuevo escenario. Un escenario laboral des-regulado, en donde las empresas tienen mayor libertad para fijar tanto condiciones de trabajo como los niveles salariales, debilitó la posición de los sindicatos, lo cual repercute en su capacidad de montar diseños organizacionales que induzcan a cooperar. Esto no descarta las posibilidades de lograr cooperación: esta aún pudiera lograrse en individuos que conservan una fuerte adhesión a ciertas normas cooperativas. Sin embargo, esta vía es únicamente posible en pequeño número y solamente en núcleos muy reducidos de la organización. Lo más usual es el desmembramiento de aquellas organizaciones incapaces de contar con los recursos para diseñar cooperación.

Dirigentes sindicales del área pública reconocen la existencia de problemas de acción estratégica en el largo plazo. Esto se produce principalmente por los escasos incentivos que tienen algunas organizaciones sindicales para incorporar a los grupos excluidos, fundamentalmente en el área pública. Dado el hecho de que la organización no logra mejorar su posición en la negociación ensanchando su base de afiliación, y operando en un contexto de fuerte restricción de los beneficios disponibles, las opciones más probables son las de restringir las acciones sindicales a la obtención de bienes cada vez menos incluyentes. Esto tiene como efecto de largo plazo la erosión de los niveles de representatividad de las organizaciones:

“El problema es que a nosotros nos va ganando la “diaria”, por ejemplo lo que te decía recién: Hoy tenés que llamar al Ministro para ver cómo liquidan el sueldo o el aumento salarial; mañana tenés una entrevista en la televisión y hay que ir a preparar, y bueno, el tema de los pobres se habla cuando alguien te pregunta: “qué opinas de los pobres”.....El otro día alguien me decía que era partidista, y sí, yo cuido mi Corporación, si veo que todo se va al diablo, tengo que ver cómo lo defendemos, porque la gente te elige para eso; a mí el trabajador no me elige para que le consiga empleo a todos los desocupados, para que trate de buscar una reducción en el precio de la luz, no, para eso eligen al gobierno, a mí me eligen para defender los intereses del trabajador de mi organización en primera instancia, el salario, su puesto de trabajo, y si puedo hacer algo más, bárbaro”³².

El pasaje demuestra como en un contexto de recursos escasos y de imposibilidad de maximizar las posiciones de fuerza mediante estrategias de agregación de intereses, (fundamentalmente en el área pública) en combinación con la dinámica institucional, (mecanismos de elección y decisión intra-organizacional³³) existe una tensión inevitable entre la cooperación intra-organizacional y la cooperación social. Los factores arriba

³² Entrevista con dirigente sindical.

³³ A la que se podría agregar un eventual aumento de los niveles de competencia entre los grupos o fracciones políticas al interior de la estructura sindical, lo que reforzaría los incentivos para fortalecer el “locus” de accountability estrechamente a los individuos afiliados.

expuestos operan en la dirección de debilitar las posibilidades de institucionalizar la incorporación de nuevos sectores a la estructura sindical, al menos en determinadas áreas de la misma.

Otros dirigentes no se muestran tan pesimistas, planteando que el beneficio del funcionario público puede tener externalidades³⁴ positivas para los ciudadanos no organizados. Para estos dirigentes del área pública, la lógica de intereses contrapuestos no es tal:

“Entonces la primera parte de tu pregunta te digo que sí que somos un sector privilegiado, ahora lo que no se puede y lo peor que le puede pasar a la sociedad, es decir, es equiparar para abajo, bueno si yo tengo un empleo inestable mal pago o no tengo trabajo, que todos estén igual que yo. Es al revés, desde los sindicatos públicos más que nada, lo que tratamos es de fortalecer la herramienta sindical para que toda la gente tenga condiciones similares a la nuestra..... Nos parece ubicado que sea en este ámbito la discusión , sino la pelea cívica es de pobre contra pobre y no lo es”³⁵.

Esta perspectiva, si bien entiende que no hay intereses contradictorios, cree que los beneficios hacia el segundo grupo de darán por la acción auto-interesada de la organización sindical. Sin embargo, la convergencia circunstancial puede no traducirse en arreglos institucionales que permitan incluir agentes en la obtención de determinados beneficios.

En el plano del sector privado, el contexto altera algunas de las características que adopta la lógica de la acción colectiva. En primer lugar, existe un incentivo positivo original para incorporar no afiliados, que no existe en el área pública: la posibilidad de maximizar la posición de fuerza mediante la agregación de intereses. El principal problema, por tanto, para las estructuras sindicales privadas es posterior: su incapacidad creciente para dotarse de recursos organizacionales que permitan articular acción colectiva.

En primer lugar el nuevo contexto de desregulación y flexibilidad laboral, operó restringiendo los niveles de autonomía de los trabajadores privados, quedando en clara posición de desventaja frente al empresariado a la hora de la negociación laboral. Es claro que en un escenario de posición de fuerzas asimétricas, la descentralización de la negociación salarial y el retiro de un agente garante, perjudica la posición de los trabajadores.

En este contexto, la distribución de los costos en la inserción del nuevo modelo de desarrollo (apertura económica, trans-nacionalización de ciertos sectores de la economía) supone para ciertas áreas de la estructura sindical, limitantes importantes en su capacidad de mantener sus niveles de cohesión organizacional, debilitando el mantenimiento de la estructura de incentivos selectivos básicos para lograr dicha cohesión. Esto acelera los mecanismos de “salida” de los agentes y disminuye las posibilidades de penalizar a los “free reider”. Sindicatos débiles en un contexto de fuerte descentralización de la negociación laboral producen resultados negativos para

³⁴ Las externalidades son los efectos de la acción de un individuo sobre el bienestar de otras personas. Pueden ser positivos o negativos.

³⁵ Entrevista a dirigente sindical.

las propias organizaciones. La imposibilidad de sostener distintos tipos de beneficios laborales, impacta a su vez sobre los incentivos para la afiliación, lo que debilita la posición de la organización en la instancia de negociación laboral siguiente:

“Las posibilidades de acción, incluso afecta mucho el sostenimiento de beneficios históricos que están siendo constantemente cuestionados por las empresas, aprovechándose de una desocupación muy importante, de una presión de quien está fuera de la producción de aceptar casi cualquier condición con tal de volver al trabajo. Con esos elementos, hay un continuo limar sobre los beneficios. No solamente de los convenidos (producto de la negociación colectiva) sino incluso algunos de la normativa legal que están siendo violados en forma permanente, por una alta presión, a la que usan..... Eso evidentemente afecta muchísimo la posibilidad de acción del sindicato, el sostenimiento de algunos beneficios legales convenidos, claves para la vida del sindicato; claves porque si se afecta esto no hay estímulo para participar de la acción sindical, para ser parte del colectivo que defiende esto y que pretende avanzar en beneficios nuevos”³⁶.

Resumen

La estructura sindical presenta realidades distintas en su interior respecto no solo a sus niveles de cohesión organizacional sino respecto a los modos de vinculación con los sectores excluidos. Esto se produce por el impacto diferencial de las variables contextuales existentes en el ámbito público y privado, lo que tiene a su vez impacto sobre la estructura de incentivos diferenciales que tienen las distintas áreas sindicales para adoptar estrategias de cooperación con otros actores.

En un plano común, gran parte de los dirigentes sindicales entrevistados coinciden en que el proceso de segmentación laboral puede ir abriendo una brecha creciente en las visiones de mundo y marcos de referencia, que operan debilitando las posibilidades re-institucionalización de los grupos excluidos.

Adicionalmente los problemas de institucionalización, si bien puede estar limitado por la propia dinámica organizacional (especialmente a nivel del área pública) encuentran fuertes obstáculos en los problemas de acción colectiva. Por un lado la segmentación creciente de los canales de representación social de los intereses responde al debilitamiento de la capacidad de articular acción colectiva por parte de los sindicatos. Esto es especialmente cierto a nivel del área privada, en donde existen estímulos para articular una estrategia de agregación de intereses por fuera de la organización como forma de lograr mejorar el posicionamiento de fuerza en la negociación. Sin embargo, en un contexto de desregulación y flexibilización del mercado laboral, los sindicatos privados ven limitadas las posibilidades de instrumentar diseños cooperativos, minando las posibilidades de articular acción colectiva y de institucionalizar el vínculo con los sectores excluidos.

³⁶ Entrevista a dirigente sindical.

5-Fragmentación organizacional y escenarios distributivos

El problema central de las estructuras sindicales parece ser un desajuste entre la localización de la organización y la capacidad de representar demandas e intereses desde esa localización. Los cambios en los procesos de producción, combinado con los efectos del nuevo modelo de desarrollo, provocan que la búsqueda de formas equitativas de distribución deba atender a una distribución de cargas y beneficios diferentes a las conocidas hasta ahora. El nuevo contexto de segmentación de los formatos de representación de los sectores subalternos, ha supuesto la apertura una brecha creciente entre los sectores trabajadores organizados y aquellos sectores incapaces de actuar organizadamente para posicionar sus demandas.

De acuerdo a cifras, el número de afiliados totales paso de 227 mil en 1985, a 123 mil en el año 2001. Como consecuencia de esto, la tasa de sindicalización paso del 37,5% en 1985, a poco más del 15% en el año 2001. (Rodríguez, Cozzano, Mazzuchi 2001). Para el 2003 el número de afiliados totales había mantenido su tendencia descendente llegando a 102 mil (Brecha 2003). Esto supone una sensible disminución de los niveles de concentración sindical que habían previsto otros autores durante las décadas del '70 y '80 (Roberts 2002), lo que supone una convergencia con los bajos niveles de densidad sindical presentados históricamente por el Uruguay³⁷.

En las últimas dos décadas Uruguay disminuyó los ya de por bajos niveles de densidad sindical, a lo que se le sumó una fuerte caída de los niveles de cohesión comparativamente altos que mostraba. En términos del balance de sectores sociales, esto significa el debilitamiento de los grupos que históricamente organizaron los intereses de los sectores trabajadores, lo que presupone un re-alineamiento de la distribución de los recursos de poder social (Roberts 2002). Adicionalmente debe destacarse que este re-alineamiento ha operado en el caso uruguayo por vía de la estratificación de la posición de los propios sectores trabajadores, en función de la creciente diferenciación en su capacidad de movilizar recursos para negociar en la arena laboral.

La fragmentación y atomización de estas estructuras de representación no solo debilita el equilibrio inter-classes del que se han beneficiado las democracias más estables (Huber-Stephens 1997), sino que en Uruguay contrapone los intereses de distintos sectores subalternos en el mediano plazo (Luna 2004). Los formatos de organización adoptan mayores niveles de rigidez, lo que obstaculiza las posibilidades de activar coaliciones sociales que permitan sostener políticas re-distributivas sustentables. Esta rigidez puede verse a nivel de las propias condiciones sociales abiertas para el apoyo de estrategias re-distributivas.

³⁷ Las cifras demuestran por un lado, que los niveles de fuerza de trabajo pasibles de ser sindicalizada han sido en Uruguay, sensiblemente menores a países como Argentina o Chile. No obstante lo que había caracterizado a nuestro país es los elevados niveles de centralización sindical mostrados. La estructura sindical uruguaya sido una estructura pequeña pero con elevados niveles de cohesión. Las cifras muestran que la estructura sindical Uruguay tenía en cuanto a tamaño, niveles similares a las mostradas por países con sistemas "elitistas" de partidos como Costa Rica, República Dominicana, o Colombia pero niveles centralización similares a países con sistemas partidarios anclados en fuertes clivajes sociales como Argentina, México, Perú o Chile. Véase Roberts (2002).

La tradición social-demócrata radical ha planteado dos tesis de distribución. Si bien constituyen principios referentes a criterios de asignar cargas, de ellas pueden derivarse estrategias distintas de distribución. Una apela al derecho del creador sobre lo que ha creado. Para esta tesis el trabajador tiene el derecho al reintegro íntegro del producto de su trabajo (Van Parijs 1989). Una segunda pretende que la distribución del producto no este anclado por “derechos originales” sino por criterios más flexibles, asociados a su capacidad efectiva de “igualar”. En un contexto de amplia capacidad representativa de las organizaciones sindicales, las dos tesis convergen: las políticas redistributivas progresivas deben respetar los “derechos adquiridos” de los trabajadores, por lo que se transforman en buena medida en políticas de reintegro del producto. Sin embargo, en un escenario nuevo de fuerte segmentación en los niveles de representación de los sectores trabajadores, las políticas de reintegro no tienen por sí mismo los efectos re-distributivos deseados.

Por este motivo, las políticas que procuren reconstruir una matriz representativa más homogénea entre los sectores medios y bajos, requieren de medidas sectoriales que refuercen la integración laboral de los excluidos, activando aquellos sectores estratégicos de la economía que permitan fortalecer las posiciones de determinadas organizaciones sindicales, reconstruyendo la estructura de incentivos que permite a dichas organizaciones incorporar adherentes. Adicionalmente, parece necesaria la modificación de los marcos que regulan la relación laboral, mejorando la posición del trabajo en la negociación entre los factores de producción, de manera que estas políticas sectoriales tengan efectos positivos sobre una redistribución de las cargas en el plano laboral³⁸. Sobre este plano se ha avanzado en el último año, mediante la reconstitución de la negociación salarial. No obstante, tanto las vías de inserción económica internacional disponibles³⁹, así como las alteraciones significativas del proceso de producción y organización del trabajo requieren de formatos institucionales nuevos imposibles de construir a partir del simple retorno al viejo modelo. En esta línea, no debe descartarse en el actual escenario deban institucionalizarse mecanismos de transferencia anclado en criterios no contributivos. Para que esta opción pueda ser viable, los agentes organizados que participan en la puja distributiva debieran asumir una fuerte disposición a la negociación y a la asunción de costos sostenidos en el mediano plazo⁴⁰. No obstante esta alternativa si bien plausible en el actual contexto económico, puede tender a reproducir los niveles de segmentación de los formatos de representación actuales.

En resumen, es claro que determinadas estrategias centradas en las políticas de reintegro producen resultados nuevos a partir por los cambios contextuales a los que nos

³⁸ Bajo el modelo de relaciones laborales de los '90 altamente des-regularizado en donde los empresarios son capaces de transferir los costos laborales a los trabajadores, las medidas de mejoramiento sectorial de ciertas actividades pueden tener efectos progresivos bastante limitados.

³⁹ Una inserción exitosa podría requerir de niveles de ahorro e inversión sostenidas en determinadas áreas, con bajos requerimientos de mano de obra pero requiriendo a su vez fuertes incentivos fiscales para su expansión y desarrollo.

⁴⁰ Esta afirmación parte del supuesto que teniendo en cuenta los activos disponibles por los sectores excluidos y la estructura de oportunidades que articula el mercado de empleo, en el mediano plazo incluso bajo la hipótesis de niveles de crecimiento económico sostenidos, estos sectores no podrán incorporarse a los circuitos formales de empleo.

hemos referido⁴¹. A su vez, en un escenario de sobre-representación del sector público, de fuerte restricción de los recursos fiscales del Estado, y bajo una estructura tributaria con un fuerte componente de regresividad, dichas políticas de reintegro no parecen tener resultados re-distributivos sustantivos, bien pudiendo en algunos casos podrían operar en forma regresiva. Adicionalmente, es importante considerar que las estrategias seguidas deben ser evaluadas en clave política: su capacidad de reconstituir coaliciones sociales hoy fuertemente debilitadas que son en definitiva las que pueden sostener en el tiempo una matriz re-distributiva.

Analizado desde esta perspectiva, la reversión de los niveles de segmentación en la matriz de representación de los sectores trabajadores requiere de estrategias sectoriales, o eventualmente de mecanismo de transferencia institucionalizadas que deberán ser moldeadas por instancias de acuerdo y concertación que permitan mitigar la distancia entre los sectores organizados y excluidos. En contra de esta posibilidad, parece claro que el actual escenario segmenta en términos simbólicos y materiales los intereses de grupos de similar posición social, restringiendo la posibilidad de articular coaliciones sociales. Adicionalmente, las dinámicas institucionales y estratégicas analizadas en secciones anteriores, incentivan la reproducción de este tipo de estrategias, las cuales ayudan a mantener el actual escenario de dispersión distributiva y fragmentación organizacional, retro-alimentando las dificultades estructurales de representación de los sectores populares.

6- El Congreso sindical del 2003: ¿una nueva “coyuntura crítica” para el movimiento sindical?

El octavo congreso de la central sindical realizado en octubre del 2003 supone una instancia en donde algunos de los procesos descritos en presencia de una nueva coyuntura política y social del país, estructuran patrones de cambio en la secuencia seguida.

Dos aspectos centrales definen las características de este nuevo contexto. En primer lugar, el congreso se realiza con posterioridad a la fenomenal crisis económica del 2002, la cual debilitó aún más a distintos gremios sindicales. Entre el congreso del 2001 y el congreso del 2003, la central sindical perdió a 20 mil afiliados cotizantes (Brecha octubre 2003), lo que significa una caída de más del 15% en un período de 2 años. A esto debe agregársele el impacto de la crisis sobre los sectores trabajadores. Los niveles salariales, que ya habían disminuido durante los primeros años de la crisis, profundizaron su descenso en los últimos dos años de la misma. Los salarios y las compensaciones cayeron en términos reales en promedio a nivel agregado, (público y privado), un 27% entre el 2001 y el 2003 (INE 2005). El desempleo situado en el 15% a fines del 2001, se situó en casi un 20% a mediados del 2002, manteniéndose en el 16% para fines del 2003 (INE 2005).

⁴¹ Propuestas como los aumentos salariales en la función pública, o la reconstitución de las mesas de negociación laboral únicamente en términos de salario si bien pueden tener efectos indirectos positivos sobre la expansión de la demanda agregada, puede no tener efectos importantes en la alteración de los niveles “duros” de distribución.

En segundo lugar, y quizás el factor contextual más significativo, es la percepción del inminente triunfo de la izquierda a fines del 2003. Esto inducía a la central sindical a tomar posiciones entorno a diversos ejes, entre ellos, el relacionamiento con un futuro gobierno de izquierda y la disposición a eventuales instancias de concertación con otros actores sociales. Ante este escenario altamente probable, resultaba claro que el congreso constituía un momento histórico importante que inducía a los agentes a tomar resoluciones o decisiones políticas que podían desatar conflictos que estaban latentes al interior de la organización sindical⁴².

Estos factores, fundamentalmente el segundo, resultaron claves para destrabar algunos bloqueos decisionales que existieron en la organización en la última década, fundamentalmente entorno a dos aspectos: la definición de la estrategia de la organización sindical, y la reformulación de los criterios de representación.

El congreso de octubre del 2003 polarizó de manera más clara la posición de los agentes entorno a dos tendencias claras: un polo mayoritario “moderado”, y un polo minoritario “radical”. Originalmente el polo “moderado” estaba constituido por el llamado “grupo de los 9”. Este grupo, conformado por ex comunistas, socialistas, sectores afines a Asamblea Uruguay y Vertiente Artiguista de los sindicatos de la construcción (SUNCA), bancarios (AEBU), maestros (FUM), de empleados de la empresa estatal UTE (AUTE), textiles (COT), gastronómicos (SUGU), periodistas (APU), entre otros, lograron introducir algunas modificaciones estratégicas e institucionales que habían sido bloqueadas por la línea más radical (Búsqueda octubre 2003). La rigidez de los mecanismos de reforma en un escenario de poca capacidad para establecer coaliciones amplias, obstaculizaba la posibilidad de realizar reformas. Sin embargo, existió un hecho clave que permitió destrabar la situación de bloqueo: la disposición de comunistas y socialistas de aliarse con “el grupo de los 9” para sumar votos en el Congreso e impulsar las reformas institucionales y la acordar posicionamientos estratégicas en la central sindical en los próximos años⁴³ (Búsqueda; Brecha, octubre 2003). Este acuerdo, permitió establecer una posición conjunta de grupos que habían mostrado en el pasado posiciones encontradas (Búsqueda, octubre 2003).

Del otro lado de esta coalición mayoritaria quedó el “espacio de coordinación sindical” quien presenta posturas más ortodoxas en términos estratégicos y menor disposición a introducir reformas institucionales al interior de la organización. Este grupo integra a dirigentes de los grupos políticos movimiento de participación popular (MPP), corriente de izquierda (CI) y partido por la victoria del pueblo (PVP) de los sindicatos de administración central (COFE), el sindicato del gas, salud pública, profesores (FENAPES), postales, artes gráficas, carne, entre otros (Búsqueda; Brecha, octubre 2003).

⁴² Conflictos que podían ya predecirse a partir de las declaraciones de los propios dirigentes sindicales unos meses antes de su realización tomadas aquí.

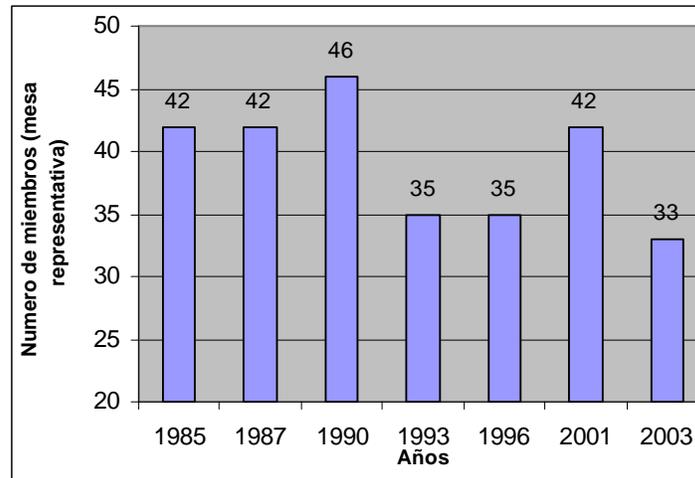
⁴³ Entre los dirigentes sindicales que constituían este grupo se encuentran los portuarios, la salud privada, la Universidad, funcionarios de ANCAP, metalúrgicos y ferroviarios.

En lo que respecta a aspectos estratégicos futuros, la coalición mayoritaria se definió por una política de alianzas sociales más flexible, asumiendo la posibilidad de participar en instancias de concertación con sectores empresariales, en la línea de lo que significó el funcionamiento de la instancia multi-sectorial durante la crisis del 2002, denominada “concertación para el crecimiento”. En cuanto al relacionamiento con un gobierno de izquierda, si bien reafirman la autonomía de la organización, enfatiza la participación en la gestión pública, estableciendo la posibilidad de fijar acuerdos en determinadas áreas de gobierno (Brecha, Búsqueda octubre 2003). Por el contrario, el “espacio de coordinación sindical” se mostró reacio a las estrategias de acuerdo social con otros sectores, criticando puntualmente las instancias de concertación que han existido, por considerarlas factores que desmovilizan y debilitan a la organización sindical (Brecha octubre 2003). Como alternativa plantean reforzar las alianzas con los sectores excluidos, articulando un movimiento en donde la organización sindical sea el agente articulador (Brecha, octubre 2003). En lo que respecta a la posición a un gobierno de izquierda, este grupo presenta menor disposición a la cooperación institucionalizada con el gobierno (Búsqueda, octubre 2003).

En lo referente a las reformas institucionales, las posiciones se alinearon básicamente entorno a la reducción o no de los miembros de la mesa representativa (Búsqueda, Brecha, octubre 2003). La posición sostenida por la coalición mayoritaria que fue la que finalmente se impuso, promovía la reducción de 42 a 33 el número de miembros de la mesa representativa, de manera de evitar la sobre-representación de sectores minoritarios en las instancias de decisión, abogando por una mayor centralización que minimice los problemas de dispersión y fragmentación de la actual estructura (Brecha, octubre 2003). La coalición de coordinación sindical formuló duras críticas a esta posición, argumentando que supone la exclusión de gremios lo que atenta contra la unidad de la central sindical, sostenida en el lema “un sindicato, un voto” (Brecha, Búsqueda octubre 2003).

En definitiva esta reforma institucional tiene efectos importantes, puesto que supone la exclusión de la dirección de la central sindical de algunos sindicatos minoritarios. De hecho, como lo muestra la propia evolución de la integración de las mesas representativas desde el primer congreso ordinario a la fecha (ver gráfico 4) la actual mesa representativa es la que tiene el menor número de miembros desde el retorno de la democracia en 1985. A su vez, los cambios introducidos en el presente congreso suponen el mayor grado de ajuste en los criterios de representación desde el año '93 a la fecha, al disminuir poco más de un quinto el número de representantes existentes en el 2001 (9 miembros).

Grafica 4: Número de miembros de la mesa representativa del PIT-CNT 1985-2003.



Fuente: Elaboración propia en base a Brecha (2003).

7- Conclusiones finales

La década de los '90 ha supuesto cambios profundos para los sindicatos. Sin embargo estas transformaciones no han tenido un impacto homogéneo en todas las áreas de la organización sindical. Existieron efectos diferenciales sobre las distintas áreas de la estructura sindical, lo que tuvo incidencia sobre ciertas dinámicas internas de la organización.

Existen dos variables que tienen impactos significativos sobre los procesos descritos en las secciones anteriores: una de carácter contextual y otra de carácter independiente. Por un lado, los cambios globales en el mundo del trabajo constituyen un escenario distinto a décadas anteriores. Los cambios en el proceso de producción (la acelerada innovación tecnológica, la descentralización del espacio de producción, la extensión de las actividades del sector terciario en detrimento de la actividad industrial), suponen cambios en la esfera concreta en donde se desarrollan las relaciones de producción. Estas transformaciones han alterado los criterios, formas y mecanismos por los cuales se organiza la propia actividad laboral. A un segundo nivel estos cambios también ha tenido efectos en la esfera propiamente institucional, modificando las reglas que regulan el intercambio de factores de producción (normas de contratación, formas de empleabilidad, etc).

Por otro lado, el Uruguay llevó adelante en la última década una agenda de reformas que reorientó muchas de las políticas económicas implementadas hasta entonces. Si bien las reformas supusieron la adopción de políticas de corte liberal (apertura comercial, desregulación laboral, incentivos a la inversión extranjera), la

matriz de políticas mantuvo algunos de los rasgos heredados del modelo estatista, como son el control de los servicios públicos a manos del estado, o el mantenimiento de los altos niveles del gasto público en ciertas áreas. Esto llevó a la conformación de un modelo “híbrido” de políticas públicas en donde los componentes “liberales” de reforma se combinaron con rasgos de un modelo propiamente “estatista”. La trayectoria del proceso de reformas, bien puede ser explicada en función de los recursos de poder diferenciales existentes por parte de los distintos sectores organizados para bloquear o no los procesos de reforma. Centrándonos en los propios efectos, el argumento central del trabajo destaca el impacto heterogéneo que este modelo de políticas tuvo al interior de la estructura sindical. Desde el punto de vista del clivaje público/ privado, el nuevo escenario fortaleció la posición relativa de los gremios públicos en detrimento de los gremios de la actividad privada. El impacto de las transformaciones en el modelo de desarrollo operó fundamentalmente sobre dos esferas: la esfera institucional (referida a las reglas que regulan el intercambio entre capital y trabajo), y la esfera propiamente política, modificando los canales de representación social de los intereses. Esto último produjo una tendencia a la segmentación y fragmentación de los formatos de organización y representación de los sectores trabajadores.

En el plano más “cultural”, la creciente segmentación de los canales de representación y las diferencias objetivas crecientes en el desarrollo de la actividad laboral (a nivel de ingresos, de calificación entre distintos trabajadores, grados de incertidumbre, niveles de protección social) va moldeando marcos referenciales distintos que limitan la percepción de intereses comunes entre los trabajadores y la adopción de visiones y concepciones compartidas respecto al mundo del trabajo y a la organización laboral.

Este plano tiene efectos sobre las estrategias seguidas por los actores sindicales para el logro de sus metas. Sin embargo, las cuestiones de acción están condicionadas por dos aspectos adicionales: por el propio proceso de segmentación creciente de los canales de representación y por algunos legados institucionales que, en un nuevo contexto, tienden a operar en forma distinta a lo que lo hacían en el pasado. Las características organizacionales de la propia estructura sindical disponen de notorios niveles de autonomía para las organizaciones que componen el PIT-CNT, estableciendo escasa o nula capacidad de la central sindical de controlar o inducir a cada agente a adoptar determinadas estrategias. Esto en combinación con la divergencia en las preferencias de los agentes, supone mayores posibilidades para la divergencia estratégica.

En el plano estrictamente institucional, los cambios en esfera de regulación de la relación entre empresarios y trabajadores, en combinación con los cambios en la matriz de representación, (que suponen el peso creciente de los gremios públicos en la organización) han supuesto un defasaje de los equilibrios de fuerza al interior de la organización respecto a los diseños institucionales existentes. Los grupos mayoritarios (en el contexto de una alta autonomía organizacional) fueron capaces de activar mecanismos de “salida” temporal para resolver los conflictos laborales unilateralmente, incentivado a su vez por la capacidad de veto que tuvieron sectores minoritarios en la estructura sindical a partir de su sobre-representación en los órganos de decisión. A su vez, los fuertes requisitos que supuso la reformulación de los estatutos (estableciendo la necesidad de contar con mayorías amplias para su reforma) reforzó los incentivos que

tuvieron los sectores mayoritarios de actuar por fuera los canales de la organización. Paralelamente, dada la posibilidad de establecer instancias de veto, este diseño estimuló a las minorías a mantenerse dentro de la organización. Este equilibrio a la vez que aseguró estabilidad a la central sindical, operó debilitando su eficacia en el desarrollo de determinadas estrategias que requieren instancias decisionales a mayores niveles de agregación, restringiendo la capacidad de la organización de institucionalizar la incorporación de grupos no representados.

Las transformaciones también han operado minando las posibilidades de muchos gremios de articular acción colectiva. El desprendimiento de importantes sectores de trabajadores de la estructura sindical puede ser comprendido a partir de la imposibilidad por parte de ciertas organizaciones sindicales de lograr diseñar mecanismos que permitan instrumentar cooperación. La desafiliación de muchos de estos sectores, requiere de la construcción de diseños que permitan su re-institucionalización. Sin embargo, la actual situación de la estructura sindical dispone un escenario complejo para tal posibilidad.

Por un lado, para amplios grupos mayoritarios (muchos de ellos anclados en el sector público) esta acción resulta poco probable a partir de dos factores. En primer lugar, su capacidad de actuar “por fuera” de la central sindical y negociar unilateralmente con otros agentes (fundamentalmente del área estatal); en segundo lugar los nulos beneficios que tiene agregar intereses externos en las instancias de negociación, que se acentúa por la localización del “accountability” al interior de la organización⁴⁴. Esta situación estructura escasos incentivos por parte de estos grupos para incorporar a estos sectores no representados.

Por otro lado existen grupos que podrían beneficiarse de institucionalizar formas de representación por la vía de la incorporación de los sectores excluidos. Sin embargo, en el pasado escenario (la desregulación laboral, las transformaciones productivas que restringen su peso dentro de la fuerza productiva, entre otras) operaron restringiendo las posibilidades de diseñar mecanismos de cooperación. Esto se dio por dos factores centrales: la ausencia de los recursos organizacionales y la modificación de las reglas que compensaban la asimetría de poder de los agentes en la arena laboral. Esto favorece la fragmentación de estas organizaciones, reproduciendo la actual configuración interna de la estructura sindical y limitando las posibilidades de instrumentar diseños institucionales que integren a los sectores excluidos.

En otro plano, el nuevo escenario supone el debilitamiento de determinadas estrategias re-distributivas. Los niveles de fragmentación y de exclusión organizacional, debilitan a los sindicatos como instancias colectivas que permiten incluir vastos intereses. Esto desasocia el logro de resultados re-distributivos a la simple búsqueda de beneficios organizacionales por parte de estas estructuras. No obstante, el propio escenario supone fuertes incentivos para que las viejas estrategias distributivas sean

⁴⁴ Factor que se podría intensificar en un escenario de aumento de la competencia electoral. En un contexto de altas expectativas sociales por parte de estos grupos vinculados históricamente y orgánicamente a la coalición de izquierda, y teniendo en cuenta las fuertes restricciones iniciales con que parte el nuevo gobierno, podría plantearse un recrudecimiento de las diferencias entre las fracciones que optan por la cooperación con el gobierno y quienes optan por no cooperar, intensificando los niveles de competencia.

sostenidas por las organizaciones sindicales. Los factores institucionales culturales y estratégicos analizados, operan como factores que impiden los virajes estratégicos, traducido en los escasos estímulos para apoyo de estrategias re-distributivas no contributivas que permiten al menos temporalmente reestructurar cargas sociales. De mantenerse esta situación, favorecería la reproducción de los niveles de segmentación de los sectores sub-alternos, debilitando en el mediano y largo plazo las condiciones sociales para sostener y promover una matriz re-distributiva.

Por otro lado, algunas circunstancias externas parecieron operar induciendo a transformaciones internas en la estructura sindical. Durante el congreso del 2003, y ante la inminente victoria de la coalición de izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría) existieron re-alineamientos internos que modificaron factores institucionales y profundizaron orientaciones estratégicas. El nuevo contexto tuvo una especial influencia en la reorientación de las fracciones comunistas y socialistas, lo que permitió constituir una coalición mayoritaria junto con sectores que habían intentado sin éxito realizar reformas en instancias anteriores. El contexto de fuerte moderación programática de la izquierda y el acceso factible al gobierno pueden haber actuado como incentivos para que estos sectores vinculados a fracciones con fuerte peso en la orgánica frenteamplista hayan decidido acordar con los sectores más “moderados”. La coalición mayoritaria decidió dar impulso a la posibilidad de abrir instancias de concertación con otros sectores sociales, fundamentalmente empresariales. Esta alternativa ya había sido abierta con la creación durante la crisis del 2002 de la “concertación para el crecimiento”. En consonancia con la apertura de opciones de cooperación más institucionalizadas con otros sectores, las reformas institucionales apoyadas por esta coalición, (fundamentalmente la disminución del número de miembros de la mesa representativa) pretenden limitar los efectos de sobre-representación de gremios minoritarios, muchos de ellos, reacios a estas estrategias⁴⁵.

El nuevo escenario restringe significativamente la capacidad de veto de las minorías, e incentiva el uso de los canales institucionales por parte de los gremios mayores, dando a las decisiones sindicales mayores niveles de centralidad y menores niveles de dispersión y fragmentación. Esto resulta de fundamental importancia para la búsqueda de acuerdos sociales con otros sectores, pudiendo mejorar las posibilidades de institucionalizar el vínculo con los sectores excluidos.

La contra-cara es que las reformas debilitan la capacidad de veto de ciertos grupos, lo que puede operar aumentando los niveles de tensión al interior de la estructura sindical. Esto en un contexto de “moderación” de demandas (ante un gobierno progresista y enfrentando instancias de concertación), puede aumentar los incentivos por parte de los grupos minoritarios de tomar las opciones de salida. Por tanto, el escenario que se plantea a partir del 2003 puede producir en combinación con estos factores de contexto (como el fuerte proceso de moderación programática del gobierno de izquierda), el eventual “quiebre” de la propia central sindical.

⁴⁵ Cabe destacar que el alineamiento entorno a estos dos ejes no es exacto, ya que existen sectores minoritarios que apoyan las reformas estatutarias, así como sectores de mayor peso (como es el propio sindicato de COFE) que se oponen a las reformas.

Finalmente, los primeros meses de gobierno suponen el cambio de “reglas de juego” en el relacionamiento entre empresarios y trabajadores. Entre las primeras medidas del nuevo gobierno de izquierda se destaca la reinstauración del “Consejo de salarios”, órgano tripartito de negociación laboral que fue abandonado en 1991. Si bien tanto las organizaciones empresariales como las organizaciones sindicales mostraron disposición para su integración, a poco de andar comenzaron a surgir las primeras diferencias. Las primeras discrepancias surgieron en la conformación de los grupos de actividad y las ramas de actividad que negociaran conjuntamente. Por un lado, los empresarios intentaron maximizar su posición intentando mantener mayores niveles de descentralización en la negociación, proponiendo más cantidad de grupos de trabajo y una mayor extensión de las ramas de actividad. Por otro lado los sindicatos apostaron a tener condiciones que permitan una negociación más centralizada que permita a gremios con recursos de poder dispares, negociar conjuntamente de manera de compensar eventuales situaciones de asimetría. Para ello se propuso la constitución de menores grupos de trabajo y la conformación de ramas de actividad menos extendidas.

La nueva estructura de reglas fijada supone efectos múltiples sobre los factores aquí analizados. A modo de resumen, debería considerarse el nuevo escenario como favorable para una recuperación moderada del sector privado del área sindical, estructurando mayores incentivos para la afiliación, fundamentalmente en algunas ramas y sectores de actividad. Los sensibles aumentos en los niveles de filiación en el último año, parece corroborar esta hipótesis. También supone una instancia adecuada para que empresas y sindicatos introduzcan nuevos ejes de discusión en la negociación, además del salarial (niveles de productividad, modelos de gestión). Esto último no ha ocurrido, y parece no ser tan sencillo, como lo demuestran los conflictos entre las partes en el primer año de funcionamiento de los consejos. Para los sindicatos además podría resultar un marco adecuado para articular los primeros pasos hacia instancias de acuerdo más extensas que tome en cuenta los intereses de los sectores excluidos. Esto supone asumir la discusión de ejes centrados en el empleo, así como la instrumentación de políticas transversales de fuerte sesgo re-distributivo. Algunas de ellas pueden implicar reformas estructurales en áreas estratégicas del estado donde el movimiento sindical es fuerte. Otras áreas pueden afectar intereses empresariales o de sectores altos, constituyendo reformas que el movimiento sindical estaría dispuesto a apoyar. Estos son ejemplos demostrativos de que la estrategia coalicionista presenta para el movimiento sindical opciones con beneficios netos positivos, y opciones con beneficios netos negativos o neutros, al menos en el mediano plazo. Sin embargo en las actuales condiciones, constituye la secuencia más viable para reconstituir ciertos niveles de organización y cohesión entre sectores sociales medios y bajos. Sin ello la posibilidad de reencauzar una matriz social integrada se verá irremediabilmente dañada.

Bibliografía consultada.

Braumoeller, Bear (2002) *Explaining variance Or stuck in a moment We can't get out of*, paper presented in APSA, USA.

Buchanan, James M.; Tullock, Gordon (1993) *El calculo del consenso*, Planeta-Agostini, Madrid.

Cassoni, Adriana. *Trade Unions in Uruguay: some historical features explaining their economic role*, departamento de economía, FCS, UDELAR, Montevideo.

Domingo R. (2002) , “La trans-nacionalización de la economía Uruguaya en los noventa”, en Gustavo Bittencourt *La Economía Uruguaya a Fin de siglo: Elementos para un diagnostico global en perspectiva*, Montevideo.

Filgueira, Fernando (1994), “Un Estado Social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”. En *El largo adiós al país modelo, Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, arca, Montevideo.

Filgueira Fernando, Gelber, Denisse (2003) “La informalidad en Uruguay: ¿Un mecanismo de adaptación del trabajo o del capital?”, Ponencia presentada en Seminario Regional “La humanización del trabajo, las normas y la economía informal” Institución Kolping.

Gambina, Julio (2000) “Estabilización y reforma estructural en la Argentina 1989/1999”, en *El ajuste estructural en América Latina*, Clacso, Bs, As.

Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2003) *Informal Institutions and Comparative Politics: a research agenda*, Working paper, Instituto Kellog, Universidad de Notre Dame.

Huber, Evelyn y Stephens, John (1997) *The bourgeoisie and Democracy: Historical and Contemporary Perspectives from Europe and Latin América*, paper presentado en LASA, México.

Kaztman, Rubén Filgueira, Fernando y Furtado, Magdalena “Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay”, *Revista de la CEPAL* N°72, Santiago, 2000

Kitschelt, Herbert, Lange Peter, Marks Gary, y Stephens John (1999) *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olin Wrighth Eric (1999) *Working Class Power, Class Interests, and Class Compromise*, Departamento de Sociología, Universidad de Wisconsin.

Lora Eduardo (2001) *Las reformas estructurales en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo*. BID, Documento de trabajo n° 462.

Luna, J. Pablo. 2004. “¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno progresista”. En Lanzaro (coord.). *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Fin de Siglo. ICP. Montevideo.

Roberts, Ken (2002) “Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era”. *Studies in Comparative international development*, Vol. 36.

Rodríguez Juan Manuel, Cozzano Beatriz, Mazzuchi Graciela (2001), *La transformación en las relaciones laborales Uruguay, 1985-2001*, UCUDAL, Montevideo.

Superville Marcos y Quiñónez Mariela (2003) *Las nuevas funciones del Sindicalismo en el cambio del milenio*, Departamento de sociología de la UDELAR, Montevideo

Olson, Mancur (1971). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.

Van Parijs, Philippe (1989) “Explotación y el desafío libertario” *Zona abierta* 51/52, Madrid.

Williamson, John (2000) “What Washington means by reform”, en *Modern Political Economy in Latin América*, Washington.

Zurbriggen Cristina, Senatore Luis Doglio Natalia, Caetano Gerardo (2003). *Los Sindicatos frente al Impacto de la transformación del mercado laboral ¿Crisis de desaparición o crisis de transformación?*, FESUR, Montevideo

Material de Prensa

Revista Búsqueda (2003), selección de artículos, mes de octubre, Montevideo

Revista Brecha (2003), selección de artículos, mes de octubre, Montevideo.