

# Trabajo

AÑO 11. NO. 16, ENERO-JULIO DE 2020- TERCERA ÉPOCA

## Trabajo y Sindicatos en América Latina Frente a la Emergencia del Nuevo Neoliberalismo

Trabajo y Sindicatos en América Latina  
Frente a la Emergencia del Nuevo  
Neoliberalismo

Trabajo



# Trabajo

TRABAJO, AÑO 11, NO. 16, ENERO-JULIO 2020, TERCERA ÉPOCA.

## Director

*Juan José Morales Márquez* (UdeG)

## Director Emérito

*Enrique De la Garza Toledo* (UAMI)

## Subdirectora

*Marcela Adriana Hernández Romo* (UAMI)

## Comité de Redacción

*Alfonzo Bouzas* (UNAM)

*Juan Antonio Rodríguez González* (UGTO)

*José Guadalupe Rodríguez Gutiérrez* (UNISON)

*Moisés Hussein Chávez Hernández* (UABC)

*María Eugenia Martínez de Ita* (BUAP)

*Rolando Javier Salinas García* (UAQ)

*Eleocadio Martínez Silva* (UANL)

Comité Editorial:	Comité Asesor Internacional:
<p><i>Humberto Muñoz</i> (UNAM), <i>Fernando Cortés</i> (Colmex), <i>Orlandina de Oliveira</i> (Colmex), <i>Vania Salles</i> (Colmex), <i>Victor Manuel Durand Ponte</i> (UNAM), <i>Angélica Cuellar</i> (UNAM), <i>Edith Pacheco</i> (Colmex), <i>Ignacio Gatica</i> (UAMX), <i>Beatriz Torres</i> (UAY), <i>Carlos Illades</i> (UAMI), <i>Manuel Lastra</i> (UNAM), <i>Graciela Bensunsan</i> (UAM), <i>Luis Montaña</i> (UAM), <i>Othón Quiroz</i> (UAM), <i>Raúl Nieto</i> (UAM), <i>Marco A. Leyva</i> (UAM), <i>Celso Garrido</i> (UAM), <i>Mariano Noriega</i> (UAM), <i>Jordi Micheli</i> (UAM), <i>Leopoldo Alafita</i> (UV), <i>Elena Guadarrama</i> (UV), <i>María Eugenia de la O</i> (CIESAS Guadalajara), <i>Cirila Quintero</i> (Colef), <i>Marcela Hernández</i> (UAMI), <i>Beatriz Castilla</i> (UAY), <i>Elizabeth Zamora</i> (UAT), <i>Germán Sánchez</i> (UAP), <i>Alejandro Covarrubias</i> (Colegio de Sonora), <i>Oscar Contreras</i> (Colef), <i>Yolanda Montiel</i> (CIESAS), <i>Sergio Sánche</i> (CIESAS), <i>Agustín Escobar</i> (CIESAS), <i>Javier Rodríguez</i> (UAMI), <i>Sara Lara</i> (UNAM), <i>Alfredo Hualde</i> (Colef), <i>Elena de la Paz Hernández</i> (UdeG), <i>Octavio Masa</i> (U de Aguascalientes), <i>Gustavo Garabito</i> (UdeGto), <i>Juan Hernández</i> (UAMI), <i>Rosa Arciniega</i> (UAMI)</p>	<p><i>Anil Verma</i> (Universidad de Toronto), <i>Ludger Pries</i> (Universidad del Rhur, Alemania), <i>Michel Freyssenet</i> (CNRS, Francia), <i>Abo Tetsuo</i> (Universidad de Tokio), <i>Francesco Consoli</i> (Universidad de Roma), <i>Tony Elger</i> (Universidad de Warwick, Inglaterra), <i>Juan José Castillo</i> (Universidad Complutense), <i>Harley Shaiken</i> (Universidad de California), <i>Scott Martin</i> (Universidad de Columbia), <i>María Lorena Cook</i> (Universidad de Comll), <i>Rusell Smith</i> (Washburn University), <i>Daniel Cornfield</i> (Vanderbilt University), <i>Marcia de Paula Leite</i> (Universidad de Campiñas), <i>Martha Novick</i> (Universidad Belgrano, Argentina), <i>Lais Abramo</i> (OIT), <i>Luis Stolovich</i> (Universidad de la república de Uruguay), <i>Héctor Lucena</i> (Universidad de Carabobo, Venezuela), <i>Consuelo Iranzo</i> (Universidad Central de Venezuela), <i>María Eugenia Trejos</i> (Universidad Nacional Heredia), <i>Carlos Alá Santiago Rivera</i> (Universidad de Puerto Rico), <i>Luz Gabriela Arango</i> (Universidad Nacional de Colombia), <i>Nadya Araujo</i> (Universidad de Sao Pauto, Brasil), <i>Elena Irata</i> (CNRS, Francia), <i>Rigas Arvanitis</i> (OSTROM), <i>Julio C. Neffa</i> (CEIL, Argentina), <i>Cecilia Senen</i> (UBA, Argentina), <i>Adalberto Cardoso</i> (Brasil), <i>Juan Carlos Célis</i> (Universidad Nacional, Colombia), <i>Kevin Middlebrook</i> (Universidad de Londres), <i>Francisco Pucci</i> (Universidad de la República de Uruguay), <i>Andrea del Bono</i> (Universidad de Buenos Aires), <i>Ricardo Ramalho</i> (Universidad de Sao Paolo, Brasil)</p>

# SUMARIO

---

## **Trabajo y Sindicatos en América Latina Frente a la Emergencia del Nuevo Neoliberalismo**

**Introducción: Trabajo y Sindicatos en América Latina Frente a la Emergencia del Nuevo Neoliberalismo . . . . . 7**

*Juan José Morales Márquez*

**Modo de desarrollo y relación salarial en crisis en Argentina en la presente década . . . . . 12**

*Julio César Neffa*

**Sindicatos e trabajadores no Brasil – o retorno do neoliberalismo . . . . . 67**

*José Ricardo Ramalho*

**El sindicalismo en Chile durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera . . . . . 92**

*Antonio Aravena Carrasco*

**Una mirada contemporánea del sindicalismo en Colombia . 122**

*Fernando Urrea-Giraldo, Daniel James Hawkins, Daniel*

*Felipe Romero*

**Trabajo y Sindicalismo en México: Desafíos de la cuarta transformación del gobierno de MORENA . . . . . 176**

*Enrique de la Garza Toledo, Gerardo Otero*

**Conflicto sindical en Matamoros: ¿Inicio de la crisis del charrísimo sindical en el siglo XXI? . . . . . 203**

*Eleocadio Martínez Silva y Javier Reyes Cárdenas*

**Labor Rights versus State Sovereignty: Assessing U.S. Generalized System of Preferences Petitions as a Strategy for Advancing Labor Rights Internationally . . . . . 222**

*Kevin J. Middlebrook*

La revista trabajo es una publicación semestral del Centro de Análisis del Trabajo, A.C. fundada en 1989, con certificado de licitud del contenido N° 7334

© Centro de Análisis del Trabajo, A. C.

Corrector de Estilo: Yolanda Aranda

Formación Tipográfica: Edgar Daniel Placencia Aguirre

ISSN: En trámite

Correspondencia: Juan José Morales Márquez, Departamento de Estudios Socio Urbanos, Universidad de Guadalajara.

Email: [revista.trabajo.amet@gmail.com](mailto:revista.trabajo.amet@gmail.com)

Se permite la reproducción total o parcial de los artículos de este número mientras se cite la fuente y se envíe una copia a la revista.

Consultas en línea en <http://www3.izt.uam.mx/sotraem> y [www.amet-ac.com](http://www.amet-ac.com)

**TRABAJO Y SINDICATOS EN  
AMÉRICA LATINA FRENTE A  
LA EMERGENCIA DEL NUEVO  
NEOLIBERALISMO**



# **Introducción: Trabajo y Sindicatos en América Latina frente a la emergencia del nuevo Neoliberalismo**

Juan José Morales Márquez

## **Presentación**

En los últimos años los regímenes políticos latinoamericanos se habían significado por una alta presencia de gobiernos provenientes de la izquierda; sin embargo, dicho panorama social comenzó a cambiar, ya sea desde las urnas o desde el uso de las instituciones judiciales para alejar del poder a gobiernos legítimamente constituidos desde las urnas.

La lucha contra la desigualdad económica que había permeado en los gobiernos de izquierda no pudo terminar con ella, a pesar de haber tenido grandes avances sociales en los índices de inclusión social, y disminución de la pobreza. Ante ello los contextos económicos y políticos de los años 2018 y 2019 hicieron recordar a los gobiernos de la región la dificultad de reducir la desigualdad en períodos de una ralentización económica y menores ingresos provenientes del mercado internacional.

Ante esta situación se ha vuelto posible una vuelta de nuevo a los gobiernos de derecha en la mayoría de los países latinoamericanos, excepto en los casos de México con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador, del Partido Movimiento

de Renovación Nacional, y Alberto Fernández en Argentina, proveniente del Partido Justicialista.

Para los dos últimos años, los escenarios de estancamiento y regresión económica parecieran permear nuevamente el escenario de la región, donde al aumento de la pobreza se le suman el desempleo, la corrupción, la desigualdad y las fuertes crisis de inseguridad que se viven en algunas de estas naciones. Todo lo cual ha generado, en no pocas de ellas, fuertes irrupciones de descontento social de la población ante la falta de oportunidades económicas y sociales, la falta de confianza en sus gobiernos y las escasas probabilidades de un ascenso social.

Los gobiernos, sin duda, se han visto obligados a escuchar a sus ciudadanos y tratar de solucionar los problemas que los aquejan y a ver sus necesidades como legítimas; sin embargo, no necesariamente las medidas tomadas por los gobernantes son las más adecuadas.

En este número de la revista *Trabajo*, se abordan los temas referentes a las crisis del trabajo y los sindicatos en América Latina frente a la emergencia del nuevo liberalismo. Sobre ello, los trabajos seleccionados para el número muestran las distintas facetas de esta crisis en distintas naciones de la región.

En el primer artículo, titulado “Modo de desarrollo y relación salarial en crisis en Argentina en la presente década”, Julio Cesar Neffa muestra la crisis que se vive en el mercado de trabajo y la distribución del ingreso en Argentina, producto de las políticas económica impulsada por el Presidente Macri y agravadas por una crisis bancaria del año 2018. Al respecto, de acuerdo con el autor solo muy pocos sectores salieron beneficiados de dichas políticas y vaticina serias dificultades para hacer frente a los deberes de la deuda externa y los créditos del FMI; en el contexto de este escenario, habría que entender como posterior a la escritura de este trabajo que Mauricio Macri perdería las elecciones presidenciales en su país.

En el segundo trabajo, titulado “Sindicatos e trabalhadores no Brasil – o retorno do neoliberalismo”, José Ricardo Ramalho nos habla sobre el tema de los sindicatos y los trabajadores en Brasil ante el retorno del neoliberalismo. Al respecto, menciona cómo posterior a la crisis del año 2008 se profundizaron las estrategias de explotación laboral, donde fenómenos como la flexibilidad han



hecho más vulnerable al trabajador. En el caso de Brasil, señala que las críticas y la presión a la intervención estatal en la economía llevaron a que se redujera dicha presencia. Sin embargo, menciona cómo las instituciones de los trabajadores y los sindicatos en particular no estaban preparadas para las nuevas características del mercado laboral, por lo cual muchos de los derechos ganados en la Constitución de la República en 1988 se desvanecen con la reforma laboral del año 2017 y cómo se ha dado un desmantelamiento de la protección social en ese contexto.

El tercer trabajo, escrito por Antonio Aravena y titulado “El sindicalismo en Chile durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera”, muestra los cambios ocurridos en el sindicalismo de ese país, mostrando una serie de datos estadísticos sobre sindicalizados y huelgas. Exponiendo cómo, si bien ha aumentado la afiliación sindical, por otra parte han persistido las restricciones institucionales en contra de la acción sindical, por lo cual se limita su poderío. Para explicar lo anterior, el autor muestra el ejemplo de lo sucedido con los sindicatos de la empresa transnacional Maersk Container Industry, misma que cerró sus operaciones en Chile en el año 2018.

En el cuarto artículo, titulado “Una mirada contemporánea al sindicalismo en Colombia” y escrito por Fernando Urrea, Daniel J. Hawkins y Daniel F. Romero, se muestran las grandes dificultades que se viven en el movimiento sindical colombiano, derivado entre otras cosas por la violencia sistemática de las elites y las políticas estatales hacia los dirigentes y activistas sindicales, lo cual ha generado tanto una importante pérdida de vidas de sindicalistas como una barrera estructural que frena la actividad sindical en todas las ramas económicas. Asimismo, los autores mencionan que las características del capitalismo colombiano, así como el conflicto armado, no han permitido que el sindicalismo goce de la legitimidad social ni del respaldo político que le corresponden por proteger los derechos de los trabajadores. Ante ello, señalan que las características del movimiento sindical de ese país se pueden resumir en una baja tasa de sindicalización, una fragmentación de dicho movimiento y una mayor concentración de este en el sector público y en especial en la rama educativa.

El trabajo que aparece en quinto lugar fue escrito por Enrique de la Garza y Gerardo Otero, en el mismo los autores analizan el

tema “Trabajo y sindicalismo en México: Desafíos de la cuarta transformación del gobierno de MORENA”. Sobre ello, los autores señalan cómo el gobierno de López Obrador llega al poder con un contundente triunfo electoral, lo cual igual desata temores que esperanzas. Sobre ello, los autores discuten la insurgencia laboral y las huelgas que se dieron en los primeros meses de 2019 y los resultados obtenidos en ellas. Asimismo, describen los cambios en la ley laboral aprobada en mayo de 2019, para finalmente cerrar con una serie de interrogantes sobre los desafíos del movimiento laboral en la cuarta transformación.

El sexto trabajo se titula “Conflicto sindical en Matamoros: ¿inicio de la crisis del charrismo sindical en el siglo XXI?”, y fue elaborado por Eleocadio Martínez y Javier Reyes. En su trabajo, los autores estudian el conflicto sindical de las industrias maquiladoras asentadas en la ciudad de Matamoros, Tamaulipas, donde si bien fue un conflicto sindical limitado y específico, es también un fenómeno relevante en la historia reciente del país de una lucha sindical por mejorar las condiciones económicas de los trabajadores. Al respecto, los autores se preguntan si este acontecimiento es una expresión de los trabajadores por redefinir el rumbo político y las condiciones de explotación a que se ven sometidos o una simple coyuntura en el escenario de cambio de régimen.

Finalmente, en el séptimo trabajo titulado “Labor Rights versus State Sovereignty: Assessing U.S. Generalized System of Preferences Petitions as a Strategy for Advancing Labor Rights Internationally”, escrito por Kevin J. Middlebrook, el autor señala que los esfuerzos internacionales para promover los derechos laborales colectivos en países en desarrollo frecuentemente enfrentan la resistencia de los gobiernos locales, los cuales se protegen señalando la soberanía estatal sobre los reglamentos internacionales. Independientemente de ello, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su “Declaración sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo” (1998), enumera la “libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva” como los dos primeros de los ocho principios y derechos fundamentales de los trabajadores.

Bajo dicho principio, el autor menciona que la solidaridad y el apoyo a los trabajadores de los países en desarrollo han tenido un

mayor éxito en la lucha en casos focalizados como el de algunas empresas en particular, en cuanto a los contratos colectivos o el derecho a tener un sindicato, que en promover un cambio radical en las políticas laborales de una nación entera. En ese sentido, el autor menciona cómo los esquemas del Sistema de Preferencia Generalizada de los Estados Unidos de América y la Unión Europea pueden ser mecanismos útiles para la promoción de los derechos laborales en los países en desarrollo al condicionar la entrada de sus productos a los mercados de los países desarrollados al cumplimiento de ciertos derechos de los trabajadores.

Los trabajos aquí enumerados dan una visión crítica y general sobre la situación del trabajo y los sindicatos en América Latina frente a la emergencia de una nueva ola neoliberal en la región; asimismo, invitan a la reflexión y a un mayor acercamiento para conocer las similitudes y diferencias de los casos específicos de cada país.

Guadalajara, Jal., junio de 2020

# **Modo de desarrollo y relación salarial en crisis en Argentina en la presente década**

Julio César Neffa

## **Resumen**

El artículo se propone describir de manera general la evolución reciente del modo de desarrollo en Argentina y su impacto sobre la relación salarial, desde la perspectiva de la Teoría de la Regulación. Se analizan los profundos cambios operados en las formas institucionales del modo de regulación y en el régimen de acumulación desde fines de 2015. El acento se pone en lo sucedido en el mercado de trabajo y la distribución del ingreso, donde opera una fuerte crisis, pues es una situación que se agravó luego de la crisis bancaria que impera desde mediados de 2018. Hay pocos sectores que se beneficiaron con las políticas emprendidas por el Presidente Macri y muchos que se perjudicaron, aunque a la fecha de redacción del artículo el futuro es todavía incierto cuando parece inminente que se produzca otro default ante las dificultades para hacer frente a la deuda externa y al crédito otorgado por el FMI (que es el más grande que este ha dado en su historia a un país).

Palabras clave: Teoría de la Regulación, mercado de trabajo, crisis del tipo de cambio, default.

## **Development model and labor relationships in a crisis situation Argentina in the current decade**

### **Abstract**

The article intends to describe the recent evolution of the development model implemented in Argentina and its impact on wages, from the perspective of the Theory of Regulation. The critical changes in the institutional forms of the regulation mode and in the concentration regime since late-2015 is being analyzed. The emphasis is placed on the events in the labor market and income distribution, where a strong crisis operates, a situation that worsened after the banking crisis that has prevailed since mid-2018. There are few sectors that are being benefited from the policies taken by President Macri and the vast majority are being harmed, although at the time this article is being written, the future is still uncertain when it seems imminent that another default will occur taking into account the difficulties in dealing with external debt and the debt incurred with the IMF (the largest stand-by loan facility given in its whole history to a single country).

Keywords: Theory of Regulation, labor market, exchange rate crisis, default.

## **Introducción**

La Teoría de la Regulación (TR), que será el enfoque teórico a utilizar, es una teoría económica heterodoxa institucionalista, situada históricamente, que rechaza todo tipo de determinismo y que, en lugar del concepto abstracto de modo de producción, propone el de modo de desarrollo constituido por la articulación entre un régimen de acumulación y un modo de regulación, que pueden estar coordinados o ser contradictorios entre sí y dar lugar a crisis.

El régimen de acumulación es un conjunto de regularidades que garantizan una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital, es decir, que permiten reducir o propagar en el tiempo las distorsiones y desequilibrios que surgen permanentemente del proceso en sí mismo. Estas regularidades se refieren a 1) un tipo de evolución de la organización de la producción y de la relación de los asalariados con los medios de producción, 2) un horizonte temporal de valorización del capital del que se pueden desprender los principios de gestión, 3) una distribución del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases, 4) una composición de la demanda social que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción, y 5) una modalidad de articulación con las formas no capitalistas, ya que estas últimas tienen un lugar importante en la formación económica estudiada.

El modo de regulación “es el conjunto de procedimientos y comportamientos, individuales y colectivos, que tienen las propiedades de: reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; sostener y «conducir» el régimen de acumulación vigente; asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que sea necesaria la interiorización, por parte de los actores económicos, de los principios de ajuste del conjunto del sistema” (Boyer, 2007). Las “formas institucionales”, categorías de análisis propuestas por la TR, son: el Estado, la moneda y el régimen monetario, la inserción en la división internacional del trabajo, las formas de competencia en el mercado (competitivo, monopólico, oligopólico) y la relación salarial.

La relación salarial que analizaremos en este trabajo es entendida como "el conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el uso del trabajo asalariado, la reproducción de la fuerza de trabajo y el modo de existencia de los trabajadores" (Boyer y Neffa, 2004 y 2007). En términos analíticos, se trata de las configuraciones históricas que adopta la relación capital/trabajo:

- el proceso de trabajo, resultado de la modalidad de articulación entre el trabajo, los medios de trabajo (esencialmente las maquinarias, equipos e instalaciones) y los objetos de trabajo (materias primas e insumos intermedios), que condiciona la tecnología a ser utilizada en los procesos de producción y la naturaleza de los productos fabricados;
- la división social y la división técnica del trabajo, que dan lugar a las clasificaciones de puestos de trabajo;
- la jerarquía establecida entre las calificaciones profesionales;
- las formas y grados de movilización de la fuerza de trabajo, así como su grado de involucramiento con la empresa u organización,
- la determinación del nivel y composición de los ingresos directos e indirectos de los asalariados;
- y la utilización de las remuneraciones por parte de los asalariados, es decir, el tipo de consumo que determina en buena medida sus modos de vida y de inserción social.

En sus orígenes, el concepto de relación salarial fue sin dudas, una noción de inspiración marxista, que luego fue re-formulada por los regulacionistas.

Desde este enfoque teórico, se identifican los grandes períodos de evolución del modo de producción capitalista señalando que, luego de la Segunda Guerra Mundial y hasta mediados de la década de los 70, el capitalismo vivió un período que difícilmente se vuelva a repetir: "los 30 años gloriosos", en el cual la economía de los principales países industrializados creció a tasas elevadas y sin crisis, con pleno empleo, crecimiento constante del salario real y de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso. También, el Estado jugó un importante papel como productor, prestador de los servicios públicos, planificador o regulador de la

economía, impulsor de la industria, instaurando un sistema inclusivo de seguridad social. Los sindicatos eran fuertes y tenían representación a escala nacional (Consejos Económicos Sociales) y en las empresas (Participación en los directorios de las empresas y en los Comités de Empresa y de Higiene y Seguridad). El secreto de este éxito estuvo en el fuerte crecimiento de la productividad resultado de la aplicación de los procesos de trabajo tayloristas y fordistas que permitieron al mismo tiempo lograr elevadas tasas de ganancia y excedentes para distribuir beneficios e invertir. De las cinco formas institucionales arriba mencionadas, la que ejercía una fuerte influencia sobre el resto era la relación salarial por la fuerza de los sindicatos (que en condiciones de pleno empleo y crecimiento negociaban con éxito reivindicaciones salariales y la obtención de mejoras) y de los partidos progresistas que los apoyaban. El salario era la variable clave a la cual se adecuaban los otros precios y su fuerte crecimiento impulsaba el consumo masivo de bienes y servicios. Se lo denomina “sociedad salarial” o “sociedad de trabajo”.

La crisis internacional se despliega a mediados de los años setenta, cuando por diversas razones, y no solo el boom petrolero, la tasa de crecimiento de la productividad decae y se estanca (Boyer, Neffa, 2007). Las autoridades de los países capitalistas centrales, junto con los organismos financieros internacionales, las organizaciones empresariales y las empresas transnacionales, propusieron medidas para evitar una crisis mayor, que lograron un cierto acuerdo denominado “Consenso de Washington” (Williamson, 1985). Ellos impulsaron el surgimiento de un nuevo modo de desarrollo, totalmente diferente del que acababa de entrar en crisis para tratar de frenar la caída de las tasas de ganancia. Sus características fueron: a) la privatización total o parcial de las empresas públicas y del sistema de seguridad social, b) la desregulación y brusca apertura de los mercados que dio lugar a la mundialización y a la financiarización en detrimento de los mercados internos y del sector industrial -que tuvo dificultades para competir con los productos de calidad y bajos precios que provenían de los nuevos países industriales, de China, Japón y sudeste asiático, c) la reestructuración económica, para insertarse de otra manera en la división internacional del trabajo, d) las reformas laborales propuestas por la OCDE para bajar los salarios



y costos laborales, flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo y políticas de ingresos para evitar que el crecimiento de los salarios reales fueran superiores a la productividad y a la inflación como había sucedido durante tres décadas, e) cambios en los sistemas de relaciones de trabajo para debilitar el poder de los sindicatos.

Se aceleró la introducción de nuevas tecnologías informatizadas y nuevas formas de organización del trabajo para instaurar la movilidad entre puestos de trabajo, y una polivalencia forzada para tratar de que, según los convenios colectivos y estatutos profesionales, los trabajadores queden en condición de disponibilidad según las necesidades de las empresas. Uno de los principales resultados de este conjunto de variables fueron las políticas de las empresas destinadas a reducir sus costos salariales y laborales, para así poder hacer frente a una competencia mundial exacerbada, deteriorando por ello las condiciones y medio ambiente de trabajo con impactos sobre la salud física, psíquica y mental de los trabajadores. La generalización de los procesos de subcontratación y de tercerización permitieron desintegrar los colectivos de trabajo y, al mismo tiempo, la reducción de los costos salariales y laborales. Para las empresas subcontratantes o tercerizadoras, significó la posibilidad de transferir los riesgos del negocio reduciendo así el impacto negativo de cambios en la demanda.

El mercado y las formas de la competencia adquirieron supremacía sobre el Estado y lo someten a su propia lógica. Las empresas transnacionales se expanden a la escala del planeta y su poder sobre los Estados se incrementa. Las gerencias de las empresas tuvieron que adoptar nuevas formas de gestión, buscando resultados financieros y en el corto plazo.

En el contexto de la mundialización, las empresas reducen sus lazos con el territorio y no dudan en deslocalizarse hacia otros países, o incluso a regiones, donde les ofrecen facilidades en cuanto a infraestructura, un amplio mercado interno, reducciones impositivas, créditos con bajas tasas de interés y salarios bajos porque no hay sindicatos fuertes.

Las reformas laborales redujeron el ámbito de la legislación laboral pues se expanden los contratos de derecho civil o comercial, donde hay una clara dependencia económica pero sin el

reconocimiento jurídico de dicha subordinación y emergen las formas específicas de empleo, de carácter precario, distintas del contrato por tiempo indeterminado.

En síntesis, las consecuencias de la crisis fueron el estancamiento provocado por las caídas de la inversión, mayor heterogeneidad estructural, el incremento del desempleo, la inflación, la caída del salario real así como de la protección social, y de la parte de los asalariados en el ingreso nacional y una mayor desigualdad social, fenómenos que no se conocían desde la Segunda Guerra.

Los modos de regulación y regímenes de acumulación del capital evolucionan sin cesar y se van transformando específicamente en cada país según las modificaciones que se van operando en el capitalismo global. El cambio más importante lo experimentó la relación salarial, que durante varias décadas tenía un papel determinante sobre las demás formas institucionales, señalando el ocaso de la sociedad centrada en el trabajo asalariado. A partir de entonces, la relación salarial queda en una posición dominada y subordinada respecto de la moneda y del régimen monetario, del Estado y de la inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo.

## **El nuevo modo de desarrollo argentino iniciado en diciembre de 2015<sup>1</sup>**

Es en este contexto socio económico, y con ese enfoque teórico, que vamos a intentar analizar el modo de desarrollo instaurado en Argentina desde diciembre de 2015. El período anterior, que transcurre entre 2002 y 2015, fue descrito con el mismo enfoque en otra publicación, a la cual nos referimos (Neffa J., en: De la Garza, 2016).

El presidente Mauricio Macri asumió el Poder Ejecutivo de la Argentina el 10 de diciembre de 2015. Su partido, fruto de una coalición de centro-derecha (Partido Radical, el PRO y la Coalición Cívica), logró la victoria por escaso margen y en una segunda

---

<sup>1</sup> En el momento de terminar la redacción de este artículo, se ha desencadenado otra gran crisis en la economía argentina, y a ella nos referiremos al final.

vuelta. Desde el siglo XX, es la primera vez en la Argentina que un partido de centro-derecha gana sin fraude las elecciones presidenciales y sin estar impulsado al poder por los golpes militares. Esto significa que se habría producido un cambio social, cultural y político que no se explica solo por la poca credibilidad de los candidatos del justicialismo. A los nuevos grupos y sectores opositores que asumieron el poder los unía el rechazo al anterior modelo económico "kirchnerista" considerado nacionalista, populista, controlador, intervencionista y neo-desarrollista, y al mismo tiempo a un estilo de gestión que consideraban autoritario y confrontativo. También tenían influencias las denuncias y procesamientos judiciales sobre corrupción que involucraban a las máximas autoridades y altos funcionarios.

## **I.- El modo de regulación**

En esta sección se analizan las formas institucionales que configuraron el régimen de acumulación implementado por el gobierno del Presidente Macri.

### *I.1.- La moneda y el régimen financiero*

A partir de mediados de los años 1950, Argentina pasó una tercera parte del tiempo en recesión. Por eso es que, en los medios financieros internacionales, Argentina es considerada como un país de altísimo riesgo, con sus ocho defaults a costas (incluyendo el mayor de la historia, fines de 2001), su arbitraria "pesificación asimétrica" adoptada en 2002 para sortear la crisis dando lugar a fuertes transferencias de ingresos, el incumplimiento de contratos, la estatización de los fondos de pensión y de un 50% de YPF consideradas como expropiatorias, el rígido "cepo cambiario" para reducir la abultada fuga de divisas, la alteración de índices oficiales de precios desde 2007 hasta el final del mandato para ocultar la inflación, y las restricciones y retenciones sobre las exportaciones con el objeto de frenar el incremento de los precios internos. Un prolongado conflicto había enfrentado en 2008 el gobierno con los sectores rurales concentrados que habían sumado a los productores agropecuarios. La discusión de fondo fue un arancel, un impuesto

a una renta extraordinaria, a través del cual el Estado buscaba apropiarse de una porción del mayor ingreso generado por los precios extraordinarios que tenía en esa época la soja (producto muy demandado por China, que da lugar a un aceite dotado de proteínas, cuyos residuos de la molienda se destinan para la producción de proteína animal, cuando son utilizados para la alimentación de porcinos asiáticos). El proyecto de Ley no fue aprobado, pero el conflicto marcó la época.

El nuevo modo de desarrollo adoptó desde diciembre de 2015 políticas radicalmente diferentes a las del “kirchnerismo” en materia monetaria y cambiaria, dejó sin efecto al “cepo” y estableció un mercado único de cambios, dejando sin efecto el mercado paralelo o “negro”, reduciendo los controles para la compra y “fuga” de divisas y hacer remesas de utilidades a las casas matrices, liberando importaciones.

El Banco Central adoptó formalmente un régimen de “metas de inflación” con un tipo de cambio flotante y asumió el compromiso de reducir gradualmente la asistencia financiera al gobierno central. Pero las crisis obligaron a abandonar esas metas de inflación, dado su fracaso.

En mayo de 2018, el Congreso aprobó una nueva ley de mercados de capitales, que permite modernizar el marco reglamentario para los mercados de capitales mediante la expansión del suministro de activos financieros y la ampliación de la cartera de inversionistas nacionales.

Para estimular la inversión privada en los sectores claves de la economía, tales como infraestructura, vivienda, servicios, producción, investigación aplicada e innovación tecnológica, el Congreso aprobó un marco de las APP (Acciones Público-Privado) pero su implementación se frenó debido a las denuncias penales contra empresas contratistas en connivencia con altos funcionarios del gobierno anterior.

Las políticas monetarias adoptadas se orientaban a atraer la inversión extranjera, incentivar la inversión nacional y garantizar la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la libertad de comercio, reducir los impuestos a las empresas, dar amplias garantías a los inversores de que podrán entrar y salir del país sin restricciones. Pero, a pesar de estas medidas, sus esfuerzos para atraer inversiones directamente productivas fueron infructuosos.

Debido a la inflación estructural que ya existía pero que se incrementó en todo el período, las políticas monetarias trataron de combatirla fijando elevadas tasas de interés, incentivando los plazos fijos y retirando así dinero del mercado, pero que desestimularon la inversión, sobre todo de las PyMES. Sin embargo, hasta mediados de 2019, la tasa de inflación anual fue cercana al 50%.

Desde el inicio, se liberó el mercado de cambios -haciendo innecesario el mercado paralelo- eliminando anteriores restricciones al ingreso y salida de divisas, a la permanencia temporaria obligatoria para frenar los fondos especulativos de corto plazo, al monto máximo para hacer cada día las operaciones y a la obligación de ingresar al país en corto plazo el producto de las exportaciones. Pero al levantar las restricciones para la fuga de divisas se redujeron las reservas del Banco Central, al mismo tiempo que aumentaba el desequilibrio del comercio exterior.

Al levantar el “cepo” cambiario inmediatamente luego del cambio de gobierno, se produjo una devaluación del orden del 50%. Esta medida, más la quita o disminución de las retenciones sobre las exportaciones agropecuarias, provocó una gran transferencia de recursos en beneficio de los sectores agropecuarios exportadores más concentrados.

El rápido pago en 2016 y sin demandar reducciones del monto de la vieja deuda con los “holdouts” por un monto de 16.000 millones, así como varios juicios perdidos ante el CIADI, buscó ganar credibilidad para acceder a los mercados internacionales y dejar libre el camino para contraer más deuda externa y luego, se restablecieron las relaciones con el FMI aceptando su auditoría sobre las cuentas públicas.

Resumiendo, el gobierno de Cambiemos asumió el 11 de diciembre de 2015 con un dólar a \$9. A fines de ese año, llevó la cotización de la divisa a \$13, pero en agosto 2019 el dólar cerró cerca de 60 pesos.

La historia argentina demuestra que la devaluación se traduce rápidamente en un aumento generalizado de los precios: el pass-through (pasaje de devaluación a precios) que en la era Macri fue del 90%.

La corrida cambiaria que desembocó en el acuerdo con el FMI se inicia el 25 de abril de 2018, cuando inversores no residentes

entre los que se encontraba el banco JP Morgan y el Banco Merrill Lynch, vendieron posiciones de LEBAC y se retiraron del mercado argentino. Por esa causa, renunciaron los directivos del BCRA ante la caída de las reservas y el riesgo de default. En virtud del modo de desarrollo instaurado desde fines de 2015, y para hacer frente a la crisis cambiaria se firmó un acuerdo con el FMI por 57.000 millones de dólares, gracias a la intervención directa de Donald Trump. Pero eso comprometió el futuro argentino, pues se aceptó la revisión de las cuentas fiscales, y se asumió el compromiso de adoptar reformas laborales, previsionales e impositivas buscando reducir el déficit fiscal para contar con recursos para hacer frente al pago de la deuda.

Aumentó considerablemente la deuda externa con el FMI y también con el sector privado mientras las reservas netas de divisas en el Banco Central habían disminuido fuertemente por las corridas cambiarias y la fuga de divisas hacia el exterior, siendo aproximadamente solo de 17.000 millones a mediados de 2019. El salto devaluatorio en 2016-19 fue significativo y Argentina es el segundo país donde más aumentó el tipo de cambio, solo por detrás de Venezuela (país con el cual no es razonable compararse dada su situación).

La especulación financiera dio muchos beneficios: los ingresos de divisas se convertían a pesos, con los cuales se compraban Letras del tesoro (LEBAC o ahora LeLIQ) obteniendo muy elevadas tasas de interés y cuando las retiraban, procedían a recomprar dólares (cuyo tipo de cambio no se había modificado) obteniendo finalmente en corto tiempo una tasa de ganancia muy superior a la vigente en el país y en el sistema financiero internacional. A este “carre trade” se lo ha popularizado como “bicicleta financiera”.

En el corto plazo la apreciación del peso dio lugar a un dólar “barato” y la liberalización del mercado cambiario estimuló la compra y el atesoramiento de divisas por empresas y familias esperando en el futuro una devaluación. Al eliminarse las restricciones bancarias se restableció el envío sin límite de remesas de utilidades a las casas matrices y también se intensificó la “fuga” hacia el exterior, incluso a los “paraísos fiscales”. Pero además favoreció el turismo internacional, por parte de las clases media y

alta utilizando divisas para comprar a bajo costo en el exterior bienes de consumo durable.

Dada la influencia de la devaluación sobre la inflación y en un complicado año electoral, durante 2019 el BCRA trató de mantener el dólar (relativamente) bajo, pero el tipo de cambio se fue retrasando con respecto a la inflación, que dio lugar a fuertes devaluaciones con nuevos impactos sobre la inflación. Esta actúa como mecanismo regresivo de distribución de ingresos. La forma institucional moneda juega actualmente un papel determinante en el régimen de acumulación.

### *1.2.- Inserción internacional*

El gobierno del Presidente M. Macri propuso “abrirse al mundo” como proveedor de productos del sector primario.

En materia de política exterior, el cambio respecto del kirchnerismo fue desde el inicio muy radical. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) vieron con simpatía a un gobierno que “se abría al mundo”, y trataba de diferenciarse del anterior caracterizado como “populista, nacionalista e intervencionista” respecto del funcionamiento de los mercados, que era crítico de los Estados Unidos y de Gran Bretaña, fortaleció los vínculos existentes con Rusia y China, y actuó como un aliado de Venezuela.

Así, luego de 15 años de relativo aislamiento, en noviembre de 2016 el FMI llevó a cabo su primera consulta del artículo IV después de una década. Argentina fue sede de la Conferencia Ministerial de la OMC en 2017, a la vez que asumió la presidencia del G20 en 2018. Los gobiernos argentino y brasileño promovieron en junio 2019 la firma de un acuerdo de libre comercio del Mercosur con la Unión Europea que aún debe ser discutido en detalle, pero además la Alianza del Pacífico aceptó a Argentina en calidad de miembro observador y el gobierno argentino junto con el brasileño anunciaron la intención de negociar un tratado de libre comercio con EE.UU, rememorando el ALCA. Esta iniciativa estimula cerrar tratados de libre comercio con el EFTA -que integran Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein- y Canadá. Existe una voluntad expresa de formar parte del “Club de los países ricos”, (OCDE) de la mano de los EE.UU.

El Frente Sindical por el Modelo Nacional, las CTA y el agrupamiento "62 organizaciones" rechazaron de inmediato estos acuerdos. La CGT de manera más moderada hizo notar los posibles riesgos, antes de leerlo en detalle.

El acuerdo con la UE es cuestionado por los industriales argentinos -además de los agricultores europeos- porque no tiene en cuenta la heterogeneidad estructural de la economía argentina, su baja productividad y elevados costos de producción. La simetría entre los dos bloques tendrá un impacto previsible sobre la endeble estructura industrial argentina si antes no se reconvierte sustancialmente. Para hacer frente a ese desafío, sería necesario un plan de reestructuración industrial, incorporar nuevas tecnologías y contar con grandes inversiones. Su puesta en práctica debería llevar varios años pero rápidamente va a tener un fuerte impacto sobre el sistema productivo y la relación salarial. El presidente de un importante grupo productor y exportador de soja ("Los Grobo"), lo expresó crudamente: no hay que temerles a las consecuencias pero "hay que permitir que haya sectores económicos que desaparezcan, pero el principal problema que tenemos por delante es hacer que haya muchos sectores nuevos que aparezcan. Tiene que haber más nuevos que viejos que dejen de existir". Y agregó: las dificultades a sobrellevar son muchas: "tenemos un gasto público desproporcionado en términos de producto, una carga tributaria desaforada que provoca una bajísima motivación para invertir, y finalmente, formación de la gente muy mediocre... Hagamos eso y vamos a competir".

La liberalización de las importaciones y la eliminación de los requisitos para lograr su autorización afectó rápidamente a ramas de la industria nacional que usaban tecnologías más intensivas en el trabajo (grandes y medianas empresas de calzado, textiles, confecciones, alimentos), pero en un contexto recesivo y con caída de la demanda, eso dio lugar a suspensiones de personal en la industria automotriz y de autopartes, al cierre de miles de fábricas PyMES poco competitivas, con despidos y violentos conflictos laborales.

La orientación exportadora resultó ser claramente ineficiente: según el INDEC, en el período 2016-2018 y por el atraso cambiario el país exportó en promedio U\$S 59.363 millones de dólares, un



15,5% menos que el promedio de lo exportado en los años 2012-2015 (US\$ 70.283 millones).

En materia de comercio exterior, se eliminaron las retenciones a todas las exportaciones, salvo la soja aunque se le redujo la tasa, pero se eliminaron los controles sobre las divisas generadas -que habían sido impuestos 4 años antes- sin exigir su pronto su reingreso al país. Se adoptó un sistema de administración de las importaciones más liberal y se abrió la economía para la importación de productos manufacturados (más baratos, modernos y de calidad) dando prioridad a los Estados Unidos, Europa y China, tendencia que en el futuro será probablemente impulsada si se concreta el Tratado de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

El actual modo de desarrollo se propone la amplia inserción de la economía argentina en el mercado internacional, como proveedor de materias primas y bienes agroindustriales donde el país es todavía competitivo, al mismo tiempo como importador de productos industriales y no solo de bienes de producción, tecnología e insumos estratégicos, además de bienes de consumo más baratos y de calidad.

### *1.3.- El Estado*

A pesar de la orientación liberal del actual gobierno, el Estado juega un papel importante en el nuevo régimen de acumulación. En cuanto a la correlación de fuerzas dentro del Estado, la composición socioeconómica de los titulares del nuevo gobierno es mucho más homogénea que la del anterior. Según sus declaraciones juradas, los más altos funcionarios nacionales son todos millonarios, habían ocupado hasta ese año puestos gerenciales (CEO) en grandes empresas del sector privado y numerosos economistas neoliberales ortodoxos provenientes de consultoras críticas al “kirchnerismo” ocuparon cargos importantes en la estructura estatal o eran asesores. Su educación de grado y posgrado tuvo lugar mayormente en establecimientos privados de prestigio y en universidades extranjeras. La orientación ideológica es relativamente coherente y puede ser caracterizada como de “derecha neoliberal, abierta al comercio y a las finanzas internacionales, pro-mercado” y anti-Estado, librecambista en total

oposición a la orientación “nacional, populista, intervencionista, proteccionista, neodesarrollista” del kirchnerismo.

Se crearon muchos nuevos Ministerios y se dividieron las funciones del Ministerio de Economía, aumentó como nunca el número de Secretarías, poniendo al frente a amigos y socios con aquella orientación, pero donde cada uno seguía su propia lógica, dificultando la coordinación por la falta de un programa nacional de desarrollo. La lógica de funcionamiento del gobierno se inspiró en el modo de gestión de grandes empresas, sin tomar en cuenta las diferencias de naturaleza y objetivos. Pero luego se dio marcha atrás y el Ministerio de Trabajo, fue subsumido en el de Producción, el de Salud dentro del Ministerio de Desarrollo Social y el de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva dentro de Educación.

Se acordó un Pacto Fiscal con las Provincias en noviembre de 2017 para dar por terminados los conflictos de larga data sobre las transferencias entre el gobierno nacional y las provincias. Pero a cambio, estas últimas acordaron congelar los gastos públicos en términos reales y reducir la carga de los impuestos y los ingresos brutos provinciales.

El gobierno considera que la inflación está causada por el déficit fiscal y por eso trata de disminuirlo con políticas de ajuste. Primero redujeron los subsidios a las empresas de servicios públicos tratando de eliminarlos en 2022 (electricidad, gas, agua corriente, transporte) y aumentaron sustancialmente las tarifas buscando que los usuarios y empresarios cubran el costo de producción. El aumento consecutivo de las tarifas para reducir los subsidios estatales a las empresas de servicios públicos afectó fuertemente a las familias reduciendo sus ingresos reales, pero mayormente a las pequeñas empresas y comercios, porque incrementó sus costos de producción, que se transfirieron finalmente a los precios y redujo los salarios reales. De esta manera, la política en materia de “sincerizar tarifas” no frenó la inflación, sino que la estimuló.

Pero como debido a la recesión no crece el PIB, se redujo la recaudación impositiva y la inflación continuó elevada, el déficit se incrementó y en 2018 se adoptó un severo ajuste fiscal, buscando el “déficit 0”. Anticipándose a la firma del acuerdo con el FMI, y ante las dificultades originadas por la corrida cambiaria y la devaluación, el gobierno anunció en 2018 un nuevo ajuste para

"control y reducción de gastos" en la Administración Pública Nacional que es importante en sí mismo, pero tardío y escaso en cuanto a sus efectos para la reducción del déficit, que incluyó:

- Freno al ingreso de personal al Estado durante 24 meses.
- Dar por finalizados a partir del 31 de diciembre los convenios de asistencia técnica contratados con universidades.
- Analizar todo tipo de bonificación/premio salarial vigente para establecer el impacto presupuestario.
- Los ministerios revisarán las horas extras y servicios extraordinarios (comidas y viáticos) y deberán reducirlos en un 30% para el resto del ejercicio.
- Se prohíbe la contratación de viajes en "clase ejecutiva" salvo para los ministros.
- Se reducirán los vehículos de uso oficial de funcionarios, solo podrán trasladar a Ministros y Secretarios y se suspendieron nuevas adquisiciones.
- Se ahorrará un 25% del presupuesto de entes descentralizados y desconcentrados, y se reducirán en un 15% los fondos destinados a las empresas públicas.

Otro ajuste importante se produjo en las actividades artísticas y culturales, así como la reducción de los presupuestos para infraestructura en el sistema universitario y escolar, afectando los servicios de agua, electricidad y gas porque las instalaciones tenían varias décadas sin mantenimiento preventivo, registrándose varios accidentes mortales.

Habíamos mencionado que el déficit fiscal era considerado la principal causa de la inflación y un obstáculo para el endeudamiento externo porque generaba incertidumbre sobre las posibilidades de pago. Pero las posibilidades de disminuir fuertemente el déficit fiscal quedaron limitadas por la decisión de reducir impuestos que impactaron en la baja de la recaudación: se eliminaron retenciones a las exportaciones de la minería y la pesca, de maíz y trigo y se aplicó un programa de rebaja paulatina para la soja, se estableció un aumento del mínimo no imponible para los asalariados –ajustable por inflación–, se eliminó el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y la reforma previsional estableció una reducción de la alícuota para las ganancias no distribuidas por las empresas, del 35% en 2016 al 25% en 2020. Pero de manera

contradictoria, se instauraron impuestos a las exportaciones de servicios y de software donde el país era competitivo.

Para reducir el empleo público, además de las medidas arriba mencionadas, se congelaron prácticamente los salarios, se despidieron activistas sindicales y políticos recientemente nombrados y aumentaron las medidas de disciplinamiento y control para estimular los retiros voluntarios o acelerar las jubilaciones.

El otro gran rubro del Gasto Público lo constituyen las políticas de seguridad social a cargo del ANSES y para reducirlo está previsto acelerar un proceso de reformas para: aumentar la edad jubilatoria, eliminar los regímenes especiales considerados “privilegiados”, reducir aún más los aportes patronales, retrasar en términos reales los periódicos ajustes de jubilaciones y pensiones y disminuir el monto inicial de las jubilaciones en relación a los últimos salarios cobrados. Por otra parte, se frenó el ingreso de nuevos beneficiarios (pensiones no contributivas, etc.) que no hayan hecho aportes al sistema.

La reforma impositiva anunciada se propone instaurar un régimen más favorable a las empresas y altos salarios para estimular la inversión. Pero a casi tres años de asumido, el gobierno no eliminó como deseaba, sino que incrementó el elevado déficit fiscal que recibió, debido a la disminución de la recaudación impositiva generada por la recesión, la eliminación de retenciones sobre las exportaciones de la minería, del sector agropecuario y parcialmente de la soja, y a las dificultades para eliminar de golpe los subsidios a las tarifas de servicios públicos debido a las protestas sociales y a las medidas cautelares en la justicia.

De esa manera, por medio del ajuste fiscal se busca disminuir el déficit fiscal primario reduciendo el empleo y los salarios reales en el sector público, así como los beneficios de los jubilados y pensionados.

La reducción del déficit primario obtenida en 2019, fue el resultado del severo ajuste emprendido a mediados de 2018, pero el déficit financiero aumentó considerablemente por el impacto de los intereses de la deuda externa y con el FMI después de las devaluaciones.

Otra causa del déficit es que se mantiene la tasa de más del 35% de asalariados no registrados, cuyos empleadores no aportan a la

ANSES, así como el privilegio que tienen los funcionarios del Poder Judicial para no pagar impuestos sobre sus altos salarios.

Durante las tres etapas de la post-convertibilidad y también en el nuevo gobierno, funcionarios y espías de los servicios de inteligencia utilizaban fondos e instrumentos asignados por el Estado para perseguir o extorsionar a los opositores. La Agencia Federal de Inteligencia (AFI) hacía tareas de espionaje, y daba a conocer públicamente el contenido de las escuchas telefónicas cuando comprometían a dirigentes políticos de la oposición para desprestigiarlos. Pero la habilidad de los abogados penalistas para recusar acusaciones contra sus clientes y demorar las causas penales contra los dirigentes políticos, prolonga la adopción de las sentencias.

Se desarrolló inicialmente un ambicioso programa de inversiones en infraestructura (autopistas, agua potable y saneamiento, aeropuertos), con el objeto de reducir los costos de producción y de transporte así como facilitar el comercio internacional, y hacerlo primero con fondos públicos y préstamos de organismos internacionales, pero con escasos proyectos del tipo asociación público-privada (APP) debido procesos judiciales contra las empresas contratistas.

Tradicionalmente la Justicia argentina tiene buenas relaciones con el poder de turno. Y a partir de denuncias con un telón de fondo político, la Justicia detectó serias irregularidades en la contratación y ejecución de la obra pública. Un Fiscal Federal imputó a la ex presidenta y a su hijo actualmente diputado y los imputó por lo que se consideraba la constitución de una asociación ilícita, lavado de dinero agravado por su condición de funcionarios y porque hicieron negociaciones incompatibles con la función pública. Esto paralizó las obras públicas. Pero al mismo tiempo se presentaron fuertes denuncias contra el presidente Mauricio Macri, por un delito de espionaje (del cual fue rápidamente absuelto luego de asumir), así como negociados y actividades incompatibles con la función pública (evasión fiscal por medio de empresas familiares offshore localizadas en paraísos fiscales y haber facilitado indebidamente a familiares su acceso a un blanqueo impositivo), una deuda importante de una empresa familiar de Correos con el Estado, la concesión “apresurada” de rutas aéreas a empresas de aviación “de bajo costo” vinculadas con miembros de su gabinete, licitaciones

de obras de infraestructura que una vez acordadas se revendían con grandes diferencias.

Las políticas de seguridad y aduaneras para controlar y combatir el narcotráfico fueron mucho más eficaces que en el pasado, en paralelo con la sanción y expulsión de extranjeros delincuentes y de fabricantes o traficantes de drogas, pues en varias décadas el país que antes sólo era “de tránsito”, pasó a ser gran consumidor, pero además productor y exportador.

En el mismo sentido, se adoptaron medidas de contención, y eventualmente represión, de las manifestaciones y piquetes de los movimientos sociales que bloqueaban las rutas y las avenidas céntricas pidiendo el aumento de los subsidios. Para eso, las fuerzas de seguridad se equiparon con modernas armas y equipos provistos por los EE.UU e Israel.

Desde el gobierno se impulsa bajar a 14 años la edad de imputabilidad de los jóvenes y niños que hubieran provocado muertes, asesinatos, violaciones y robos a mano armada, para controlar la creciente inseguridad y tomar en cuenta la opinión pública cada vez más alarmada.

Con un comportamiento “managerial”, el gobierno incurrió en varias desprolijidades jurídicas sin respetar las normas y procedimientos legales, adoptando incluso Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), sin que se dieran las condiciones por las que luego tuvo que dar marcha atrás. Se intentó incorporar por decreto dos jueces en la Suprema Corte de Justicia sin cumplir con el trámite constitucional, se adoptó el DNU 54/2017, en perjuicio de los trabajadores víctimas de accidentes y de enfermedades profesionales y se modificó por DNU la fórmula de actualización de las remuneraciones pagadas por ANSES. En los casos mencionados las reacciones de la opinión pública, de juristas y de los involucrados, fue de tal magnitud que obligaron a dar marcha atrás.

Para aumentar la base imponible de la recaudación fiscal y regularizar recursos y bienes externos no declarados ante la administración tributaria, se promovió un “blanqueo” de capitales que alcanzó los 116.800 millones de dólares y fue el más exitoso de la historia. Pero a diferencia de los anteriores, bastaba ahora con sólo declarar esos recursos con fines impositivos, pero no era necesario ingresarlos al país.

El piso del Impuesto a las Ganancias (IG) se incrementó - aunque no tanto como la inflación- y se implementó por primera vez un impuesto a las ganancias del capital que había sido interrumpido desde la dictadura militar. Se rebajaron los impuestos a los Bienes Personales -que pagan las personas más acaudaladas- y a los autos de lujo que se compraron aprovechando el atraso cambiario.

Para reducir el déficit energético acumulado en el pasado, se elevó el precio del petróleo y del gas en boca de pozo, incrementando las ganancias de las empresas petroleras y energéticas con el fin de estimular la producción. Al mismo tiempo se puso en marcha una política vigorosa a favor de las energías renovables en mano de empresas privadas.

Al mismo tiempo, continuó, como en el gobierno anterior, la represión de las protestas de aborígenes, movimientos sociales, cuentapropistas informales, “manteros” y vendedores ambulantes, ofreciendo a estos últimos locales para relocalizarse. Y se protegió legalmente al personal de seguridad que utilizaba las armas contra los delincuentes o sospechosos que no acataban la orden de detenerse.

Un fenómeno que viene desde mucho tiempo atrás y que se ha incrementado es la elevada y creciente cantidad de hechos delictivos, hurtos y robos en la vía pública y en los medios de transporte, los secuestros extorsivos que a veces terminan en asesinatos, el contrabando, la producción nacional y comercialización de droga.

En particular, se incrementaron e hicieron visibles las diferentes formas de violencia contra las mujeres registrándose en promedio una mujer asesinada por día, en su inmensa mayoría por alguien que es, o ha sido, su propia pareja. Como reacción se fortaleció el movimiento de mujeres “ni una menos”, y las movilizaciones contra la penalización del aborto.

#### *1.4. Las formas de competencia en el mercado*

La política más consecuente del gobierno ha sido la de liberalizar todos los mercados y reducir la intervención del Estado como productor y regulador. Incluso, ante los elevados índices de inflación, el gobierno no adoptó medidas para controlar a los

formadores de precios que tenían un comportamiento oligopólico en los mercados por parte de empresas que, en muchos casos, habían sido propiedad de altos funcionarios.

Y de acuerdo a las estadísticas disponibles, el proceso de concentración y de extranjerización que ya se había producido en los gobiernos anteriores, se aceleró sin que se produjera un incremento de la inversión extranjera directa, ni de la cantidad de nuevas empresas extranjeras, dada la estrechez y caída del mercado solvente.

Frente al creciente desempleo y el aumento de cierre de empresas -sobre todo micro, pequeñas y medianas- el gobierno promueve el “empresedorismo”, considerándolo la clave para el progreso individual donde los costos salariales y laborales son bajos o inexistentes, pues no hay allí trabajo asalariado (y no tienen espacio los sindicatos), se adoptaron normas para crear y poner rápidamente en funcionamiento empresas, reduciendo los trámites y agilizando las autorizaciones; pero en un contexto recesivo, se crearon muy pocas según esas disposiciones.

La apreciación cambiaria, grandes inundaciones, el avance de la soja sobre el territorio y la caída de la demanda produjo que cientos de tambos cerraran sus puertas reduciendo la producción y el empleo; la producción y exportaciones de aves cayeron pero no sus precios; disminuyó la producción exportable de frutas, olivos, té y yerba mate pero al mismo tiempo aumentaron los precios a causa de mayores costos y aumentaron las importaciones de carne porcina barata desalentando a los productores locales. Se concentró aún más la producción, hubo adquisiciones y fusiones de empresas, y se redujo el número de empleos estables en el sector agropecuario, lo cual estimuló la migración rural hacia los suburbios de las grandes ciudades sin que el mercado de trabajo, la infraestructura en materia de vivienda, salud, educación y servicios públicos estuviera en condiciones de incluirlos.

La capacidad del sector exportador agropecuario – tradicionalmente competitivo- para dinamizar la economía y generar nuevos empleos asalariados estables fue muy reducido, porque una buena parte de su demanda se satisface con importaciones de maquinaria agrícola, semillas, herbicidas y abonos químicos.



Desde finales de la dictadura militar, grandes y a veces las medianas empresas, recurrieron a las estrategias de subcontratar y tercerizar sectores o partes de la producción industrial y/o actividades de servicios, segmentando la producción y promoviendo una relación salarial por fuera de la Ley de Contrato de Trabajo (empleo de monotributistas, autónomos, empleos precarios sin estabilidad ni protección laboral y de seguridad social) así como trabajo no registrado, como una forma de aumentar su autonomía, de reducir costos salariales y el aporte al sistema de seguridad social, de evitar las presiones sindicales y fundamentalmente para transferir el riesgo empresarial.

Como consecuencia de la crisis, el desempleo, la pérdida de los planes sociales y la caída de los salarios reales, se incrementaron desde hace varios años las “ferias de trueque” en el conurbano bonaerense, una economía no monetaria, donde no se venden sino que se cambian ropa usada, utensilios domésticos y herramientas en buen estado, por productos alimenticios. Lo novedoso es que es una actividad casi exclusivamente a cargo de mujeres, con una intensa utilización de las redes sociales por medio del teléfono celular o de tablets, para hacer publicidad y contactar a los interesados, en plazas, o lugares cercanos a las estaciones de tren o paradas de colectivos.

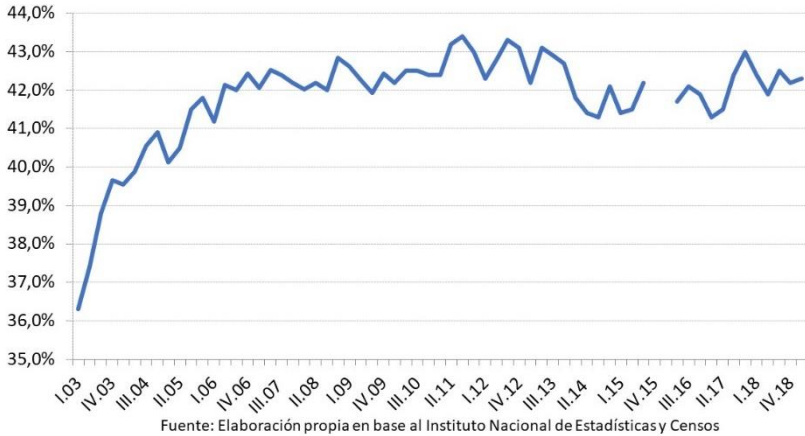
### *1.5.- La Relación Salarial*

#### *a) El mercado de trabajo*

Evolución del mercado de trabajo según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, desde el primer trimestre de 2003 cuando se implementa la nueva metodología.

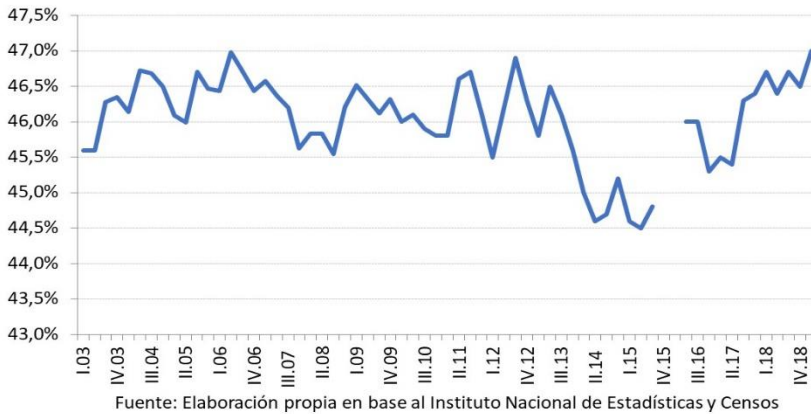
Las tasas de actividad comienzan a decaer de manera irregular desde 2006, cuando la economía disminuye su tasa de crecimiento y el PIB varía de manera irregular. Pero desde el cambio de modo de desarrollo en 2016, la tasa vuelve a crecer, porque debido a la crisis salen personas de la inactividad y aumentan la de quienes ingresan al mercado de trabajo.

**Gráfica 1. Tasa de Empleo en % de la población**



Las tasas de empleo crecen hasta 43,2% en 2011, fecha en que el modo de desarrollo se estanca y luego de manera irregular fluctúa entre 42 y 43%.

**Gráfica 2. Tasa de actividad en % de la población**

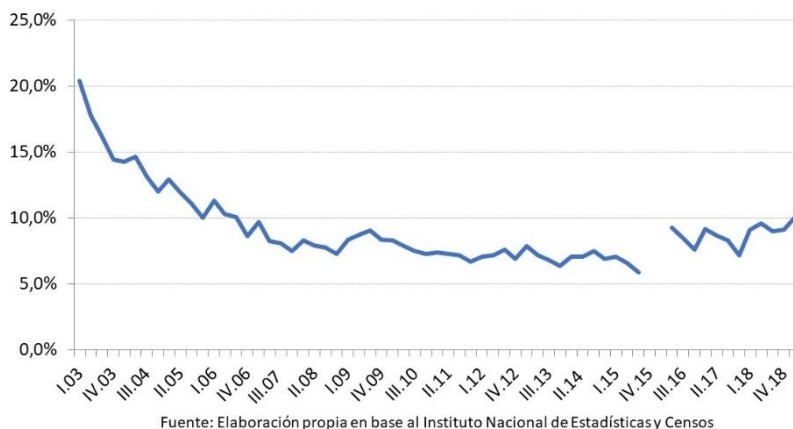


Las tasas de desempleo descendieron fuertemente desde 21,3% en 2003 hasta 5,9% a fines de 2015, pero a partir del cambio de modo de desarrollo vuelve a crecer y en el primer trimestre de 2019

llega al 10,1%. Esto significa que desde 2006 la tasa no había superado los dos dígitos.

La población argentina actual se sitúa cerca de los 44 millones de habitantes. En el primer trimestre de 2019, la tasa de desocupación superó después de una década los dos dígitos (10,1%) representando 1.961.840 desocupados, es decir que en un año hubo 211.800 desocupados más. Pero la tasa de los denominados “ocupados demandantes” subió en un año de 15,3% a 17,5% (477.695 personas más) y el subempleo creció del 9,8% al 11,8%.

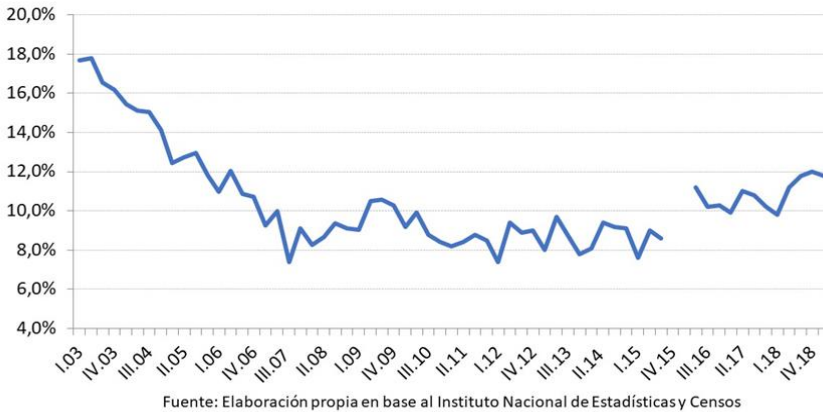
**Gráfica 3. Tasa de desocupación en % de la PEA**



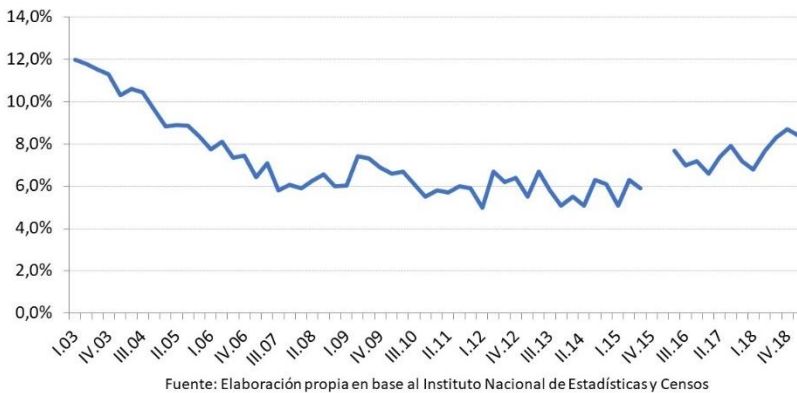
El desempleo afectó más particularmente la industria manufacturera, la construcción y el comercio por la caída de la demanda. En varios sectores, por ejemplo petróleo y gas se impusieron cambios en las relaciones laborales haciendo concesiones negociadas: estabilidad en el puesto, aumentos salariales o primas por productividad, a cambio del compromiso de no hacer huelgas, intensificar el trabajo, aumentar la jornada pero reduciendo el plus por horas extras, y renunciar a beneficios sociales de larga data (“ventajas adquiridas”), porque incrementaban los costos laborales. Cabe recordar que en Argentina los salarios de los trabajadores petroleros –cuyas condiciones de trabajo son muy duras e intensas- se sitúan entre los más altos.

Las tasas de subocupación descienden fuertemente desde el 18% en 2003 hasta 9% a fines de 2015, pero luego vuelven a crecer hasta el 12% a comienzos de 2019. La mayoría de esos subocupados desean trabajar más horas o tener otro empleo.

**Gráfica 4. Tasa de subocupación en % de la PEA**



**Gráfica 5. Tasa de subocupación demandante en % de la PEA**

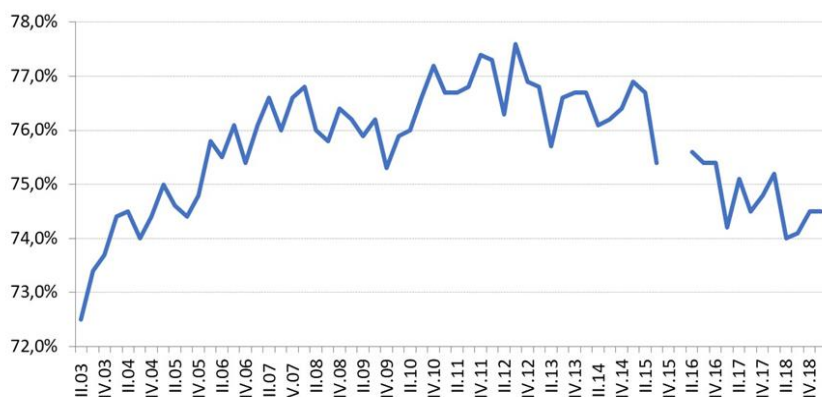


Sin embargo, además de la disminución de la tasa de empleo, bajó la tasa de asalarización, pues cae la tasa de empleo formal en el sector público, pero sobre todo en la industria y el comercio, y

aumentaron los trabajadores por cuenta propia, los precarios y los no registrados. Se puede resumir esta situación indicando que de cada diez nuevos puestos de trabajos, 1 es asalariado formal, 5 son monotributistas, trabajadores autónomos, o cuentapropistas y 4 son trabajadores clandestinos o no registrados. Según el SIPA, el empleo privado asalariado registrado disminuyó comparando 2019 con 2015; y en el último año también lo hicieron los monotributistas y autónomos, porque debido a la recesión y falta de trabajo informal, muchas personas dejaron de abonar mensualmente el impuesto y pasaron a la condición de no registrados.

Las tasas de asalarización crecen fuertemente, desde 72,5% a comienzos de 2003, hasta 77,6% en 2012 (cuando el crecimiento del PIB se estanca) y desde allí cae de manera sostenida, siendo de 74,5% a comienzos de 2019. Este descenso va acompañado con un crecimiento de los trabajadores que asumen la categoría de autónomos o de monotributistas, que no están regulados por el Derecho del Trabajo.

**Gráfica 6. Tasa de asalarización en % de los ocupados**



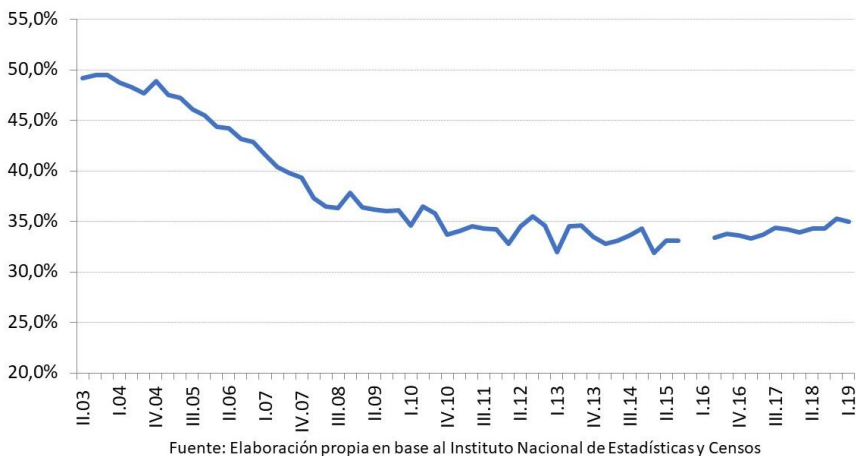
Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Desde noviembre de 2015, el empleo registrado en el sector privado, tuvo una caída de más de 200.000 puestos, aproximadamente 2% anual. También hubo bajas en monotributistas (34.900) y autónomos (4.900). Comercio e

industria fueron los rubros donde más creció del desempleo. Según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en el sector público se crearon 18.800 puestos (a nivel provincial y municipal). En autónomos la caída interanual fue 1,2 % y en monotributistas, 2,2%. Cayeron en industria, comercio, construcción, hotelería y restaurantes.

Los trabajadores asalariados no registrados ante el sistema de seguridad social (“trabajo en negro”) caen desde el primer trimestre de 2003 donde alcanzaron el 50%, hasta el 33,1% a fines de 2015, y desde que se instaura el nuevo modo de desarrollo vuelven a crecer hasta llegar al 35,3% a comienzos de 2019.

**Gráfica 7. Tasa de No. Registro en % del total de asalariados**



Bajó fuertemente la inversión en ciencia y tecnología, -que ya no era muy elevada comparando internacionalmente- impactando sobre todos los organismos de investigación, en virtud de lo cual se redujo cada año la cantidad de nuevas incorporaciones, especialmente de investigadores, personal de apoyo y becarios del CONICET (incluso afectó a los que ya estaban aceptados y recomendados por las comisiones asesoras) y lo mismo sucedió con otros organismos científicos interrumpiendo la política iniciada en 2003, subutilizando capital humano altamente calificado. Numerosos doctores trataron de insertarse en las nuevas universidades (pero con empleos temporarios y precarios), en

empresas privadas u optaron por migrar porque en muchos países tenían facilidades para obtener su contratación, utilizando sus competencias que fueron desarrolladas con el presupuesto nacional. Tiene lugar así una fuga o mejor dicho un “éxodo de cerebros”.

La situación del empleo en las pequeñas y medianas empresas industriales, de servicios y de comercio minorista se deterioró, viéndose obligados a no renovar contratos, suspender o a despedir personal. Pero en las PyME está empleado casi el 75% del total de la PEA.

En el sector público, además de los despidos masivos luego del cambio de gobierno se adoptaron medidas tendientes a disciplinar y controlar el personal, instaurar de manera obligatoria la polivalencia y la rotación, articulado con un sistema de ascensos basados en la evaluación unilateral del desempeño, la meritocracia, el presentismo y la puntualidad. Pero dentro del gobierno varios dirigentes no descartan la posibilidad de revisar la garantía constitucional de estabilidad laboral en el empleo público, considerando que ese “privilegio” incentiva el ausentismo, la baja productividad y la falta de compromiso.

El empleo público a nivel nacional disminuyó por los despidos y no renovación de los contratos, pero se incrementó en las provincias y los municipios.

Por sexo y edad, la franja de población con mayores problemas de desempleo son los jóvenes de hasta 29 años, pero de manera heterogénea, pues entre las mujeres, el desempleo llega al 21,4 % mientras que entre los varones, la tasa es del 15,4%.

La desigualdad según género ya existente, se intensificó. El aumento del desempleo se explica por el crecimiento de la tasa de actividad femenina, mientras que la tasa de actividad masculina se mantuvo estable. El aumento de la desocupación en 2018 afectó especialmente a las mujeres de hasta 29 años, cuya tasa de desempleo trepó al 21,50%. Este porcentaje es todavía más alto en el conurbano, donde ascendió a 24,6%.

La recesión y el desempleo también presionaron hacia abajo la recaudación fiscal aumentando el déficit.

Dentro de los ocupados, se incrementó la cantidad y la proporción de quienes no tenían un contrato de duración por tiempo indeterminado, siendo empleados con “formas específicas de

empleo” (por tiempo determinado, a tiempo parcial, trabajos en días y horarios especiales, contratados por empresas de servicios eventuales, etc.) y empleos precarios, es decir sin una relación salarial ni garantías de estabilidad (monotributistas, autónomos, que son económicamente dependientes pero sin subordinación jurídica) así como los empleos no registrados.

Dentro de la población inactiva hay aproximadamente un millón de jóvenes llamados “Ni Ni Ni” (que no estudian, ni trabajan, ni buscan empleo) en su inmensa mayoría desocupados, desertores del sistema escolar, que integran a su vez familias donde la mayoría son subocupados o desocupados, beneficiarios de planes sociales desde hace mucho tiempo o bien tienen empleos precarios. Estos jóvenes deambulan por las calles, son sospechados de ser delincuentes o cómplices de los dealers por sus formas de vestir, sus expresiones y el color de su piel, incluso prohibiéndoles la entrada cuando van a lugares de diversión.

Los Ministros de Seguridad y de Educación promovieron en 2019 el Servicio Cívico Voluntario en Valores para jóvenes de entre 16 y 20 años (NI, NI, NI) a cargo de la Gendarmería, como una herramienta “para brindar oportunidades de formación a los jóvenes a través de los valores democráticos y republicanos, que suponen compromiso cívico para que conozcan sus derechos y sus responsabilidades, sus capacidades y potencialidades personales” (Resolución 598/2019 del Ministerio de Seguridad). Esta suerte de “militarización del desempleo juvenil” comenzará a implantarse a partir de septiembre. Los jóvenes residirán en establecimientos militares donde terminarían su instrucción escolar y se iniciarían en la formación profesional, lo cual subestima el papel de la escuela pública.

En Argentina, debido al estancamiento o débil crecimiento, la volatilidad y la incertidumbre, la incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas al sistema productivo ha sido todavía muy débil y heterogénea. Su impacto para reducir el empleo no se ha verificado masivamente. Pero en las grandes empresas, especialmente en las más dinámicas, se han introducido nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo y nuevas formas de organización del trabajo, aunque son muy escasas las empresas que han incorporado de manera sistemática las técnicas japonesas (toyotistas) de producción.



*b) Los salarios y la distribución del ingreso*

Durante el período precedente, las políticas de inclusión social y de reducción de las desigualdades se basaron más en las transferencias de ingresos mediante los planes sociales y de seguridad social, que sobre el incremento del empleo y de los salarios reales.

Desde el cambio de gobierno los salarios reales disminuyeron, así como su parte en la distribución funcional del ingreso, debido al desempleo; el aumento de la inflación provocado por la fuerte suba de los servicios de transporte, electricidad, gas, agua potable, peajes y otros precios regulados, acarrió una reducción del consumo de los asalariados y más aún de los trabajadores precarios e informales. Esta tendencia fue en paralelo con el deterioro del salario indirecto en cuanto al aumento de precios de los servicios privados de educación, salud, vivienda, seguridad social deportes y recreación.

Los salarios reales promedio de los trabajadores con convenios colectivos de trabajo del sector privado disminuyeron fuertemente. El salario mínimo Vital y Móvil promedio en dólares de Argentina bajó considerablemente debido a las devaluaciones. Entre noviembre de 2015 y junio de 2019 se registró un retroceso de 52% al pasar de 580 a 279 dólares por mes debido a las fuertes devaluaciones. Es decir, en menos de cuatro años perdió la mitad de su valor en esa moneda, lo cual fue considerado como algo positivo por el gobierno dado que buscaba reducir los costos salariales y laborales para que aumentaran las tasas de ganancia y que al mismo tiempo las exportaciones fueran más competitivas. Pero eso se logró a costa de un deterioro del nivel y de las condiciones de vida de los asalariados.

El impacto de la inflación es más fuerte sobre los bajos salarios y los beneficiarios de los planes sociales, porque el incremento de precios fue mayor en los productos alimentarios y medicamentos que ellos consumen en mayor proporción que otras clases sociales, y lo mismo sucede con los trabajadores no registrados, los del sector informal y los empleos precarios.

La caída de los salarios reales repercutió sobre la demanda interna de los sectores de menores ingresos afectando también

primero a los comerciantes y luego a las empresas fabricantes de bienes de consumo. Esta caída de la demanda de bienes de consumo aumentó la ya existente capacidad productiva ociosa. Las empresas afectadas redujeron primero las “horas extras” y, más tarde, no renovaron los contratos precarios, suspendieron o despidieron personal para ajustar la producción a la demanda, y muchas PyMES cerraron o quedaron enfrentadas a un horizonte incierto. Pero además de esta fuerte caída de los ingresos reales, aumentó considerablemente la desigualdad entre los mayores y menores ingresos.

En síntesis, en materia de ingresos, entre fines de 2015 y mediados de 2019 se observa que disminuyó el salario real por efecto del incremento del costo de los bienes de consumo y la suba de las tarifas de servicios públicos; el salario mínimo vital y móvil cayó un 53% según su equivalente en dólares debido a las devaluaciones, se deterioró el coeficiente de Gini, y aumentó la diferencia entre el decil más alto y el más bajo en la distribución del ingreso, que en casi 4 años pasó de 16,3 veces a 19,3 veces. Este deterioro de los ingresos de los asalariados, jubilados y pensionistas así como de los beneficiarios de los planes sociales tiene un efecto directo sobre la demanda y a corto plazo también sobre la producción y el empleo. Es obvio que los crecientes índices de desempleo y precariedad ejercen una influencia sobre las reivindicaciones salariales y la conflictividad social de los asalariados. Son los movimientos sociales integrados por desocupados y subocupados, trabajadores informales y sus familiares, quienes más se movilizan pero ya no frente al Ministerio de Trabajo, sino al de Desarrollo Social para demandar el otorgamiento de subsidios o la actualización de sus montos.

### *c) Las relaciones de trabajo*

Las grandes centrales empresariales han visto con satisfacción el cambio de gobierno y de modo de desarrollo, y han restablecido las relaciones de cooperación con el Poder Ejecutivo que, a diferencia del anterior gobierno, frecuenta sus congresos y reuniones. Presionan ahora sobre el gobierno para obtener ventajas sectoriales: seguridad jurídica para proteger el derecho de propiedad, reducción de impuestos sobre las exportaciones,

créditos con bajas tasas y menores restricciones para acceder a ellos. Por otra parte, apoyan las políticas laborales para limitar el derecho de huelga o sancionar económicamente al sindicato que las declara, poner topes a los incrementos salariales reales en los convenios colectivos y del salario mínimo vital y móvil (aduciendo su impacto sobre la inflación), reducir los “costos laborales” (aportes a la seguridad social, litigiosidad y contribuciones para la prevención de riesgos del trabajo, beneficios sociales extralegales otorgados en periodos de expansión, etc.) esperando la adopción de leyes que flexibilicen el uso de la fuerza de trabajo (para hacer más fácil y baratas las indemnizaciones por despido, reducir las garantías de estabilidad, generalizar contratos de carácter precario, etc.) y controlar la protesta social. Pero son todavía reticentes frente a las políticas de apertura del comercio exterior dada su baja productividad y elevados costos.

La estructura sindical argentina se basa en un sindicato único por rama de actividad y salvo raras excepciones, no hay pluralidad de sindicatos en la misma rama de actividad. La tasa de sindicalización es una de las más elevadas de América Latina; su número y la unidad les da fuerza. Entre los dirigentes de la CGT predomina una orientación moderada, pero fuertemente reivindicativa, negocian de manera astuta y obtienen beneficios para sus afiliados y por eso son reelectos y permanecen largos tiempos al frente de las organizaciones. Buscan participar en pie de igualdad con los empresarios en los procesos de concertación social, así como la ampliación de derechos laborales y sociales, centrados en el empleo, los salarios y la seguridad social, pero sin dar mayor importancia al empleo precario ni al impacto del trabajo sobre la salud. No cuestionan en su esencia el modo de producción capitalista. Las diversas fracciones o nucleamientos de la CGT tradicional que se constituyeron durante el kirchnerismo, se unificaron en una sola CGT en 2016 para negociar y enfrentar al gobierno. Pero luego varios agrupamientos de sindicatos se apartaron de la CGT acusándola de aceptar, sin confrontar, las políticas del gobierno. Además, existen dos CTA (centrales sindicales frutos a su vez de una escisión), con posiciones de izquierda y en buenas relaciones con el kirchnerismo.

Desde el cambio de gobierno, recrudecieron los conflictos laborales, muchos de los cuales se desarrollan de manera directa en

las grandes empresas y organizaciones, liderados por “comisiones sindicales internas”, aunque en virtud de la legislación es el sindicato el que finalmente firma el acuerdo con los empleadores. La mayoría de los conflictos se desarrollaron en el sector estatal donde hay estabilidad para el empleo de planta permanente, con reivindicaciones salariales debido a la alta inflación. Las causas invocadas son: los despidos de trabajadores de planta permanente por razones políticas, los trabajadores precarios al final de sus contratos, sancionar el ausentismo injustificado o frecuente o el mal comportamiento, y más recientemente la restructuración de oficinas públicas.

Es conocida la gran capacidad de movilización de los sindicatos y movimientos sociales. Con ocasión en 2017 de una masiva conmemoración del inicio de la dictadura militar que contó con la presencia oficial de la CGT y las dos CTA, así como de los movimientos sociales y de organizaciones de derechos humanos, el nuevo gobierno fue cuestionado por la modificación de la Ley Inmigratoria para quitar la residencia a los extranjeros delincuentes, la intención de bajar la edad (de 16 a 14 años) de imputabilidad para delitos comunes, la represión policial contra una movilización de mujeres ocurrida el 08 de marzo y varios hechos de “criminalización” de la protesta social donde fuerzas de seguridad se excedieron en sus funciones y reprimieron.

Los sindicatos docentes primarios y secundarios, públicos y privados, se unificaron para hacer reclamos salariales y por mejores condiciones de trabajo con 20 días de huelga sin clases obteniendo incrementos salariales, pero por debajo de lo solicitado. Los primeros meses de 2017 fueron el escenario de numerosas marchas de protesta y huelgas activas que, en conjunto, involucraron a más de un millón de personas en las calles y que el gobierno acusó de ser desestabilizadores. Primero fue una marcha con abandono del lugar de trabajo del 07 de marzo 2017, que fue una de las más grandes de la historia. Ante la falta de respuestas del gobierno a las demandas y en virtud de las presiones de las bases, la CGT declaró luego un paro general para 06 de abril, llevado a cabo masivamente, pero sin movilización.

El gobierno, aprovechando la recesión y las amenazas de desempleo, busca frenar los conflictos y que los sindicatos se comprometan a bajar el ausentismo, aumentar la productividad,

aceptar la reducción de los costos laborales y disminuir o eliminar beneficios otorgados anteriormente mediante el acuerdo entre cámaras empresariales y sindicatos.

El Ministerio de Trabajo, reducido al nivel de Secretaría, adoptó una política que consistía en adoptar una actitud prescindente en cuanto a los conflictos laborales, declarando la conciliación obligatoria cuando ocurrían huelgas e incluso aplicando multas a las organizaciones sindicales que las declaraban antes de agotar los recursos previstos por la Legislación. Cuando el conflicto se desata en un sector estratégico, o dura mucho tiempo, el ex Ministerio de Trabajo aplica tardíamente la ley de Conciliación Obligatoria y de manera velada amenaza con quitar la personería al sindicato imposibilitándolos legalmente de actuar, así como investigar su funcionamiento financiero porque varios de sus dirigentes están presos o son acusados de corrupción. Para el actual Presidente, el objetivo es reducir los costos para que la economía sea competitiva pero la atención se pone sobre los costos salariales, directos e indirectos, tratando de negociar con los sindicatos pero sin ceder ni darles la razón. Tres altos funcionarios del Ministerio de Trabajo que habían construido buenas relaciones con los sindicatos del sector público fueron por esa causa obligados a renunciar.

La caída del PIB desde el cambio de gobierno, un contexto internacional adverso, el deterioro del mercado de trabajo, la caída pronunciada de los salarios reales por la inflación y la fuerte suba de las tarifas de los servicios públicos, crearon las condiciones para que el ex Ministerio de Trabajo propusiera en la negociación colectiva un tope a los incrementos salariales que estaba por debajo de la inflación pasada. Solo un escaso número de sindicatos de ramas con altas tasas de ganancia y con gran capacidad de negociación lograron fuertes incrementos salariales (bancarios, aceiteros), mientras los demás lograron desdoblar el incremento salarial anual en varios aumentos con la posibilidad de un ajuste automático dos veces al año, si la inflación superaba esa cifra (la cláusula “gatillo”), compensación que nunca se logró.

El trabajo no registrado afecta desde hace muchos años a más de un tercio de la fuerza de trabajo asalariado. El gobierno está impulsando el tratamiento del Proyecto ingresado en el Senado con el nombre “Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral”,

considerando que otorgando mayores beneficios a los empleadores y recortando derechos a los trabajadores se podían corregir problemas del mercado de trabajo, mejorando la calidad del empleo y reduciendo el empleo no registrado. El proyecto propone condonar deudas e intereses a los empresarios por incumplimientos en materia de seguridad social, eliminar multas que ya habían sido establecidas, eximir el pago de los aportes a la seguridad social por 2 años para los nuevos empleos. En el caso de que esta Ley se apruebe se otorgan beneficios a los empleadores incumplidores. Se estima que hubo en 2018 un fuerte crecimiento de jornadas no trabajadas por huelgas, de casi de 9,4 millones, un crecimiento anual del 73%.

También se reactivó el programa REPRO: cuando las empresas están en dificultades. Para que no despidan personal, el gobierno otorga subsidios a las empresas que cubren una parte importante del salario a cambio de que mantengan el puesto de trabajo. Si bien aumentó el número de empresas que lo solicitaron, la cantidad de empresas beneficiarias disminuyó.

#### *d) Pobreza e indigencia*

Recién a partir de enero de 2016, se restableció la credibilidad del sistema nacional de estadísticas en cuanto al índice de precios y de pobreza que había sido vulnerado desde 2007 para ocultar la inflación. La información estadística que da cuenta del incremento de la población que está por debajo de la línea de pobreza y de indigencia, impacta en el imaginario de dirigentes de la CGT, para aconsejar moderación salarial, desalentar la propensión al conflicto y adoptar prudencia en las reivindicaciones.

La pobreza dio un salto significativo debido a la recesión, al freno del incremento de los salarios reales debido a la inflación, al crecimiento del desempleo y de la precariedad. Pero no impacta sobre todos de la misma manera. La pérdida de poder adquisitivo de la AUH cayó desde 2015 más de 9% anual. El 66% de las familias con menores a cargo e ingresos por debajo de la línea de pobreza son monoparentales con jefatura femenina. Bajó el presupuesto y se sub-ejecutaron el Programa Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable y el del Instituto Nacional de la Mujer cayó en términos reales.

El nuevo gobierno mantuvo esas políticas a cargo de ANSES, pero con otras orientaciones; amplió el número de beneficiarios de las asignaciones familiares como medida de contención, pero trató de dar de baja a beneficiarios sospechados de no reunir las condiciones -viudas y pensionados de mayor edad e incluso a minusválidos y personas con discapacidad- generando rechazos y demandas judiciales, y tuvo que volver atrás.

Según cifras oficiales, en el segundo semestre del 2018 había 14.291.546 personas pobres, de las cuales casi 3 millones (los indigentes) dejaron de comer una dieta equilibrada e incluso pasan hambre. En términos porcentuales la tasa de pobreza era del 32% mientras la indigencia afecta al 6,7% de la población. Esos porcentajes se incrementarán sin dudas en el primer semestre de 2019. La mayoría de los chicos de esas familias que concurren a las escuelas públicas reciben un desayuno o una magra comida que procura compensar el déficit alimenticio.

Un indicador del impacto de la crisis recesiva sobre el nivel de consumo y de vida de los sectores de clase baja, es la reducción del consumo de proteínas animales (carne, pescado, leche, manteca, queso y yogurt) y, como contrapartida aumentó la compra de harinas, arroz y fideos. Ese desequilibrio nutricional tendrá fuertes repercusiones sobre la salud y compromete el futuro intelectual de los niños.

En el mes de julio de 2019, una ola de frío polar que impactó sobre Argentina provocó la muerte de varias personas pobres o indigentes que vivían a la intemperie y sin domicilio fijo, mientras que otros comían los desechos que depositaban los restaurantes en los “tachos de basura”.

#### *e) Las políticas públicas de empleo*

Con propósito de aumentar la rentabilidad empresarial reduciendo los costos laborales, el gobierno operó eficazmente para tratar de instaurar un mercado de trabajo desregulado y flexible, promoviendo el empleo de monotributistas y trabajadores jubilados autónomos y limitando el derecho de huelga, poniendo topes a los incrementos salariales para que queden por debajo de los de inflación y de productividad, impulsando la descentralización de la negociación colectiva planificando para

que, llegado el momento, adoptar reformas laborales, impositivas y del sistema previsional acordes con esos objetivos.

Para disminuir el déficit fiscal, por razones políticas y para dar una señal disciplinadora, durante los primeros meses del 2016 se efectuaron miles de despidos de personal contratado en el sector público, así como activistas sindicales, cuestionando la estabilidad en el empleo.

La Secretaría de Empleo procedió a reducir la cantidad de políticas que estaban vigentes así como la de beneficiarios, concentrándose en subsidios para que terminaran los estudios.

El gobierno propuso con poco éxito que se adoptara una Ley del Primer Empleo registrado para jóvenes de hasta 24 años a través de beneficios fiscales para empleadores, consistente en una reducción de los aportes a la seguridad social durante los primeros 36 meses laborales del empleado.

El Plan que salió por decreto en 2017, se denomina “Empalme” y se implementó muy lentamente. Las empresas que contratan a beneficiarios de programas sociales obtienen un subsidio (el monto del beneficio del plan) durante dos años. El trabajador recibe un salario acorde con el convenio colectivo, pero si la relación laboral termina antes de los dos años seguirá percibiendo el beneficio.

Para reducir el gasto público el gobierno aprobó en 2018 un plan de “retiro voluntario” a nivel federal para “racionalizar el gasto salarial en el sector público” que está destinado a los empleados de mayor edad de la administración nacional y los organismos gubernamentales.

La tendencia general es hacia la activación de las políticas pasivas de empleo, para estimular que los trabajadores desocupados e inactivos se incorporen al mercado de trabajo.

#### *f) La protección social*

Durante el Kirchnerismo, se había dado importancia prioritaria y recursos a la seguridad social y casi el 95% de las personas con edad jubilatoria habían accedido a jubilaciones o pensiones. El sistema de jubilaciones y pensiones administrado por ANSES representa actualmente casi el 40% del presupuesto nacional y por eso para reducir el déficit dado su peso en el presupuesto nacional, en medio de fuertes conflictos, el Congreso aprobó por una “Ley



de Reparación Histórica” un cambio en la fórmula de indexación de esos haberes e implementó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Con ello se frenó el otorgamiento de pensiones no contributivas por vejez, que equivalían al 70% de la jubilación mínima y requerían la edad de 65 años para su acceso. El monto de la PUAM equivale al 80% de una jubilación mínima y se actualiza en forma trimestral por la Ley de Movilidad, pero no es pensionable, es decir, no puede heredarla el cónyuge. Este beneficio es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia y habilitaba a cobrar la PUAM y seguir trabajando para poder jubilarse al completar los años de aportes. En este caso el subsidio que se entrega tiene más que ver con la condición de “pobre”, que con el reconocimiento de un derecho de jubilación por haber trabajado aunque no haya efectuado todos los aportes.

La situación de los jubilados y pensionistas se deterioró fuertemente. Es una población que reúne aproximadamente a 6 millones de personas. Sus condiciones de vida se fueron desmejorando desde hace años pero en la actualidad adoptan formas dramáticas: porque el ajuste periódico de los estipendios se situó por debajo de la inflación y se hace con retrasos, el 85% de ellos recibe los montos mínimos que están por debajo de los índices de pobreza e indigencia teniendo que recurrir a familiares o a la asistencia social, los precios de los medicamentos que la mayoría necesita tomar imperiosamente crecieron muy por encima de la inflación, la disminución del presupuesto para el sistema público de salud obliga a recurrir a la medicina privada, los fuertes incrementos de las tarifas de los servicios públicos (electricidad, gas, agua corriente, transporte), resultado de la reducción de los gastos del gobierno-

Los problemas sociales en materia de educación, salud y vivienda ya existentes, se incrementaron. En la provincia de Buenos Aires varios cientos de miles de familias viven en 1.585 villas de emergencia (“miseria”) y asentamientos precarios. Las políticas de crédito hipotecario solo están al alcance de trabajadores registrados con altos ingresos y que podrían destinar hasta un tercio para pagar las cuotas.

El gasto de las familias se incrementó también debido a las insuficiencias del sistema público de salud: los trabajadores

registrados pueden recurrir a las obras sociales sindicales, los más pudientes contratan los onerosos servicios de medicina “prepaga”, mientras que la mayoría de los desocupados y trabajadores precarios debe ir a hospitales públicos, hacer largas colas desde temprano para sacar turnos y atenderse en edificios en malas condiciones edilicias y colapsados de pacientes, o en casos de urgencia pagar la atención de médicos privados con sus propios ingresos.

Se empezó a cumplir una Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2006, no ejecutada por el gobierno de la época, para pagar con ajustes y retroactividad los montos de juicios con sentencia firme por (elevadas) jubilaciones mal calculadas, que no se habían ajustado entre 2002 y 2006, a pesar de las Sentencias.

Recién en 2016 se adoptó la “Ley de Emergencia Social” demandada por los movimientos sociales y apoyada por la CGT, pero que solo fue reglamentada en 2017. La Ley instauró una suerte de “salario social” para compensar durante varios años a los integrantes de tres grandes centrales de movimientos sociales (“Barrios de Pie”, “Corriente Clasista y Combativa” y “Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular”) y también a movimientos de izquierda. La Ley busca ofrecer recursos para elaborar programas masivos para la terminalidad educativa y la formación profesional, para que así puedan aumentar la empleabilidad y acceder al empleo. Desde 2015, también la CGT estableció buenas relaciones con estos movimientos sociales que, junto con otros vinculados a partidos de izquierda, organizaban grandes manifestaciones y piquetes cortando el tránsito de las grandes avenidas durante muchas horas, a veces con la cara cubierta y garrotes en las manos, cercaban las oficinas públicas involucradas y se quedaban allí hasta que funcionarios del gobierno los recibían y les daban una promesa de respuesta.

Se agravó la situación de varias importantes empresas que habían sido quebradas y abandonadas por sus dueños y fueron luego ocupadas y recuperadas, expropiadas y convertidas en cooperativas de trabajo y autogestionadas o gestionadas por sus trabajadores pero con grandes dificultades para obtener créditos por falta de garantías. La propiedad del establecimiento y de los medios de producción recuperados no se regularizó totalmente,

pues los ex propietarios tratan de retomarlas y el nuevo gobierno vetó varias leyes de expropiación y se ordenaron los desalojos.

Las demandas empresariales para que se redujeran los costos laborales y la litigiosidad derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales sí fueron atendidas por el gobierno. Primero por un Decreto de Necesidad y Urgencia y luego por una Ley se establecieron restricciones para que los trabajadores con problemas de salud laboral hicieran juicio ante los tribunales de trabajo sin antes pasar por el análisis de Comisiones Médicas (cuyo número es reducido y obliga a hacer largos trayectos para presentar las demandas). Esta es la principal causa que provocó la disminución de la litigiosidad. Pero todavía no se reconoce la emergencia y la creciente gravedad de los riesgos psicosociales en el trabajo que cuando se somatizan predisponen para contraer enfermedades cuya proporción va creciendo: infartos de miocardio, ACV, úlceras intestinales, colon irritable, depresiones, burnout, trastornos músculo-esqueléticos, perturbaciones del humor y del sueño, entre otros.

## **II.- El régimen de acumulación**

La economía argentina experimenta tradicionalmente una fuerte irregularidad en el crecimiento del PIB y eso se hizo visible desde la crisis financiera internacional y el conflicto con las grandes empresas agroindustriales y organizaciones de productores agropecuarios. La política económica de Cambiemos a partir de la información del SIPA de la AFIP generó en cuatro años la destrucción de 19.131 empresas, en su mayoría PYMES o microempresarios que usan tecnologías intensivas en fuerza de trabajo, lo que representa una retracción del 3,4% con respecto a los registros de 2015.

Y eso explica que el PIB per cápita se haya estancado o disminuido aún más desde esa fecha.

La evolución de la inversión siguió el ritmo irregular del PIB, y las tasas son las siguientes: 2012: -7%, 2013: 2%, 2014: -7%, 2015: 3%, 2016: -5%, 2017: 11%, 2018: 2%, y el año 2019 siguió con caídas en todo tipo de inversión, por la disminución del PIB y las altas tasas de interés. Se estima que si no se logra un crecimiento mínimo sostenido en el tiempo de 3% anual y la inversión no llega

al 25% del PIB, es imposible comenzar a absorber el desempleo, el subempleo y a generar nuevos empleos.

**Gráfica 8. Evolución del PIB**



Fuente: INDEC

Las exportaciones compuestas mayoritariamente por productos del sector primario, las manufacturas de origen agropecuario e industriales subsidiados hacia el MERCOSUR, no son muy competitivas internacionalmente por sus diseños, costos elevados y deficiencias de calidad. En el margen existen algunas pocas actividades industriales con gran potencial, como la siderúrgica de caños sin costura para la explotación de hidrocarburos, la farmacéutica, la nuclear y la satelital, que demuestran que el país tiene capital humano para competir en sectores de vanguardia, si cuentan con el sostenido apoyo estatal, pero aun así no conforman una nacional diferente de la agraria, la financiera y la comercial.

En los últimos años, según el INDEC, el intercambio comercial comenzó a dar un leve excedente, pero es debido fundamentalmente a que la recesión, la escasez de divisas y la caída de la demanda han disminuido el volumen de las importaciones. Pero este excedente será insuficiente para hacer frente a los compromisos de la deuda externa pública y privada, señalando serias dificultades para el futuro.

La fuga de divisas (Formación de Activos Externos) es un comportamiento constante de los argentinos pudientes, que se aceleró durante el actual modo de desarrollo. Desde diciembre

2016 y hasta mediados de 2019 fue de 85 mil millones de dólares, mientras que entre 2003 y 2015 fueron 93.294 millones.

La total liberalización financiera y cambiaria no frenó la dolarización de los ahorros (actualmente un millón de personas compra periódicamente dólares), y dada la insuficiencia estructural de la economía argentina para lograr excedentes del comercio exterior, se ha profundizado la vulnerabilidad del sector externo de la economía. Y se constituyó una clase de empresarios industriales, poco innovadores, agrupados en poderosas cámaras, que tienden a monopolizar los mercados con una ideología liberal que privilegia la especulación financiera. Los pequeños y medianos empresarios se han asociado en varias cámaras, pero no lograron nunca constituir una burguesía nacional, comprometida con el crecimiento de la economía y el desarrollo social, que defiendan sus propios intereses, con un Estado inclusivo y que sean favorables a un pacto social para compartir con los trabajadores los excedentes económicos, para que estimulen el mercado interno.

Cabe destacar que cae el PIB por habitante, que es la medida más razonable de las posibilidades de bienestar de una sociedad. Se estima que a fines de 2019 el PBI per cápita será 10.4% inferior al correspondiente a 2011. El mismo descendió, entre 1950 y 2016, como porcentaje del promedio de varias economías desarrolladas (Reino Unido, los EE. UU., Noruega, Suiza, Australia, Dinamarca, Suecia, Alemania, Canadá y Países Bajos). Según el Banco Mundial, en 1950 el ingreso per cápita en dólares de la Argentina era equivalente al 100% del de los países ricos, pero en 2019 es menor al 35%.

### Gráfica 9. Evolución del PIB de Argentina comparando con los “países ricos”.



Fuente: Banco Mundial en base a datos obtenidos de la base de datos del Proyecto Maddison, versión 2018.

Salvo excepciones, desde hace varios años las ramas de actividad industrial disminuyen sus inversiones y la producción. Para que crezca de manera sostenida la economía es necesario que, además de las inversiones, crezca la demanda de bienes de consumo durables y no durables. Eso está condicionado al incremento de los salarios, de las jubilaciones, pensiones y planes sociales y al control de la inflación.

Recientemente los estudios geológicos afirman que Argentina es el segundo país del mundo con mayores reservas no convencionales de gas de petróleo. El yacimiento de “Vaca Muerta” genera una gran expectativa entre los sectores económicos pues su explotación que requiere muchas inversiones crearía las condiciones para el autoabastecimiento energético y generaría ingresos fiscales en varias provincias. Atraería inversiones extranjeras, se crearían empleos bien remunerados y aumentarían las exportaciones. Pero eso está condicionado pues se requieren grandes inversiones para la creación de más ductos para extraer y transportar el petróleo y el gas, modernizar los puertos y construir una planta que permita pasar el gas a estado líquido y exportar a países no limítrofes.

A mediados de 2019 y ante la cercanía de las elecciones, el Gobierno adoptó iniciativas de corto plazo para que no crezca la

inflación y generar mayores ingresos en los meses previos a las elecciones de octubre. Entre esas medidas, están la extensión del programa “Ahora 12” de compra a crédito con bajas tasas de interés subsidiadas, el subsidio a la compra de autos 0km, la postergación de nuevos aumentos de tarifas hasta fines de año, el apoyo a los deudores hipotecarios (UVA) y para acceder a créditos de la Anses para jubilados y beneficiarios de los planes sociales que dado el proceso inflacionario exigirá muchos sacrificios a los usuarios para poder reembolsarlos.

Hasta las empresas más grandes de Argentina y aquellas que destinan una parte importante de su producción a la exportación se encuentran actualmente en dificultad y muchas han solicitado los planes REPRO, para recibir un subsidio con el cual pagar una parte del salario, como condición para no despedir.

### **III.- El modo de desarrollo**

Sin haberlo expresado de manera explícita, el actual gobierno adoptó un modelo “neoliberal” dando prioridad al mercado sobre el Estado, reduciendo su papel como productor y regulador y achicando su planta de personal y el presupuesto, asignando valor al libre funcionamiento de los mercados sin intervenir para moderar los incrementos de precios. Estas medidas impulsan un desarrollo “primario exportador” (producción y exportación de granos y carne bovina aprovechando la “renta agraria”, de minería, pesca, petróleo y gas no convencionales). El objetivo es que el crecimiento sea promovido básicamente por inversiones extranjeras y la incorporación de innovaciones tecnológicas, con un tipo de cambio apreciado respecto de la inflación (que promueve el turismo internacional, el consumo suntuario y las importaciones) al cual se debería tener libre acceso. Se busca también impulsar una amplia apertura comercial para combatir la inflación mediante las importaciones de productos manufacturados (bienes de consumo durables) aunque sea a costa de la producción nacional, e insertar de otra manera más estable el sistema productivo nacional frente a la división internacional del trabajo, aunque sea en detrimento de la industria.

La economía a partir del 2020 estará muy condicionada porque en conjunto la deuda externa pública y privada contraída equivale

a casi el 100% del PIB. Como el FMI es auditor de la gestión de gobierno y uno de los principales acreedores, se considera necesario continuar el ajuste fiscal, e instrumentar las reformas laboral, previsional y tributaria para asegurar el reembolso del crédito.

A fines de 2019, en la Argentina hay elecciones generales y el resultado es incierto. Si fuera relativamente favorable al oficialismo, eso le daría más fuerza para encarar otras reformas estructurales acordadas con el FMI y que el gobierno juzga indispensables para dejar atrás las bases económicas y sociales del “populismo”.

Los dos modelos en pugna se diferencian radicalmente.

Analizando las medidas adoptadas y los pronunciamiento de las autoridades, la agenda anunciada por los partidos en el gobierno, incluye: la reducción del déficit fiscal disminuyendo el gasto público (aumento de la capacitación y reducción del empleo, introducción de nuevas tecnologías, e instauración nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo), la reforma del sistema previsional para reducir gastos y aumentar recursos; la reforma laboral para terminar de flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo y legalizar la precariedad, abaratar los costos salariales y laborales. También desean continuar con el proceso de estimular y legalizar la creación de sindicatos por empresa en las nuevas actividades de base tecnológica, donde ya existen organizaciones que deberían encuadrarlos; la pronta eliminación total de subsidios a la electricidad, gas, agua potable y transporte<sup>[1]</sup> que provocaría una importante suba de las tarifas a cargo de los consumidores -pero reduciendo sus salarios reales- así como de las empresas, incrementando costos que se trasladarían a los precios. Se proponen reordenar las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias/Municipalidades para no aumentar las transferencias automáticas desde el gobierno central; impulsar una reforma tributaria para reducir los impuestos a las empresas e incrementar todo tipo de exportaciones bajando las retenciones sin imponer un control de las importaciones para que no provoquen un déficit del comercio exterior. El actual gobierno confía en que, reduciendo los salarios reales y los costos laborales, aumentarán las tasas de ganancia, con lo cual los empresarios van a invertir sus excedentes y a generar más empleos, porque esas reducciones compensarían



las diferencias de competitividad con México y Brasil. El aumento de la inversión sería el resultado natural del aumento de las tasas de ganancia, la disminución de los impuestos y las reformas en el sistema monetario para bajar las tasas de interés, estimular el ahorro y la inversión.

Por el contrario, un triunfo de la oposición implicaría un cambio del actual programa económico, pero sin tratar de restaurar totalmente el que estuvo vigente entre 2002 y 2015. En medio de la campaña electoral en el segundo semestre 2019, la oposición hace notar promesas no cumplidas: no llegó la “lluvia de inversiones”, la inflación y la pobreza se incrementaron, no se derogó el impuesto a las ganancias para los asalariados y jubilados, no mejoraron los haberes reales de jubilados y pensionados, se destruyeron cientos de miles de empleos registrados pues se cerraron numerosas fábricas y comercios (y no solo las pequeñas), no se cumplió el ambicioso proyecto de construcción de jardines de infantes, aumentó el precio de los medicamentos más usados por los jubilados, disminuyó el presupuesto para infraestructura en educación y salud pública, las tarifas de servicios públicos subieron de manera exponencial, por todo lo cual cayeron los salarios reales y, en paralelo con la fuga de divisas, se dio un fuerte incremento de un endeudamiento externo, y se solicitó un préstamo al FMI que será imposible de pagar en los plazos establecidos. A grandes rasgos, su programa consistiría en: frenar la fuga de divisas y presionar para que las generadas por exportaciones regresen rápidamente al país; volver a generar un incentivo a la demanda gracias al aumento de los salarios, las jubilaciones y de las políticas sociales por encima de la inflación intentando recuperar una parte de lo perdido; promover la producción nacional y la demanda interna con el objetivo de generar nuevos puestos de trabajo y así reducir la capacidad ociosa de las empresas para bajar los costos fijos. Por otra parte, restablecer medidas proteccionistas con cupos y aranceles para que el mercado sea abastecido preferentemente por la producción nacional. Otras medidas para controlar la inflación serían las políticas de precios controlados o “cuidados” y créditos con bajas tasas de interés para impulsar la inversión productiva generadora de empleos. Como la elevada deuda externa contraída por el gobierno actual tiene condiciones de pago imposibles de cumplir en los plazos previstos, se debería buscar una

renegociación de los plazos, pues el riesgo de default volvería a aparecer y pondría en cuestión la gobernabilidad durante los próximos años. Es el aumento de la producción y de las exportaciones competitivas lo que permitiría lograr excedentes para afrontar esos compromisos. Se buscará controlar los precios de las tarifas para que puedan ser pagadas sin desequilibrar los presupuestos familiares siguiendo el ritmo de los incrementos salariales y, llegado el caso, cuestionar la propiedad de las empresas de servicios públicos para promover una gestión pública eficiente, con participación de los trabajadores y de los usuarios para mejorar la calidad del servicio y destinar los excedentes para la reinversión, la modernización y la generación de empleos. Si las condiciones se reúnen, se debería reformar o adoptar una nueva Ley de servicios financieros, porque la actual no fue redactada para preservar el ahorro de los argentinos y data del periodo de la última dictadura militar, para en su reemplazo posicionar la actividad financiera como un servicio de interés público, que otorgue prioridad a las empresas pequeñas y medianas (que son las que tienen y generan más empleo) y facilite créditos baratos y con facilidades de pago extensivos a los trabajadores y sus familias. Dentro de este programa, se debería asignar prioridad a: educación y cultura en todos los niveles, ciencia, tecnología e innovación en el sistema científico y las universidades; la salud pública; el sistema de transporte y comunicaciones y, de manera muy especial, a la salud de los trabajadores y su prevención no solo en cuanto a condiciones y medio ambiente de trabajo, sino también a los riesgos psicosociales en el trabajo ofreciendo a los trabajadores la posibilidad de participar por medio de los Comités Mixtos. La mejora de la competitividad de las empresas argentinas es la condición necesaria para que este programa sea viable y tenga éxito, basada en un incremento sustancial de la productividad, altos estándares de calidad, innovando en cuanto a los procesos y productos, incorporando gamas de variedad para satisfacer las demandas cambiantes del mercado. Pero estos objetivos no son posibles de lograr si no se democratiza la gobernanza de las empresas, y se reconocen los derechos del trabajador inscriptos en la Constitución Nacional (Art. 14, bis).

En síntesis, un modelo democrático, nacional, popular, protector del mercado interno y de la industria nacional, que

promueva rápidamente el consumo por medio de salarios, jubilaciones, pensiones y planes sociales, controlando la inflación y estableciendo acuerdos con los formadores de precios para evitar los oligopolios, adoptando políticas de inversión y dando prioridad a los bienes de capital dotados de nuevas tecnologías, que aumenten los salarios reales y la distribución funcional del ingreso. Las medidas anunciadas para hacer frente a la difícil coyuntura, consisten en recuperar la caída salarial de los últimos años con el pago de adicionales en las comisiones paritarias; aumentar los montos de jubilaciones, pensiones y planes sociales; impulsar la paridad salarial de género y el cupo femenino en los sindicatos; regularizar y legalizar las actividades de las plataformas. También, se prevé impulsar un proyecto de ley para que las empresas asuman los costos de la formación profesional y de la reconversión laboral, ampliar la capacidad de la inspección laboral para la detección de relaciones de dependencia encubiertas y la fiscalización de condiciones de trabajo, limitar a un cierto porcentaje los contratos de trabajo precarios en cada empresa y proteger a los trabajadores fuera de convenio para que el aumento de sus ingresos estén ligados con el porcentaje del salario mínimo vital y móvil, y la creación de una comisión bicameral para evaluar y controlar el impacto tecnológico en el mundo del trabajo.

## **Reflexiones y perspectivas:**

### *Los ganadores y perdedores con el nuevo modo de desarrollo*

Los grandes perdedores del ajuste implementado por el actual gobierno son:

- Los sectores productivos poco competitivos frente a las importaciones, debido a la baja productividad, elevados costos, al tipo de cambio apreciado y, en particular, las ramas industriales trabajo-intensivas del cuero, calzados, textiles, y recientemente la automotriz y la electrónica. La recesión económica hizo caer la demanda por la reducción del poder de compra de los asalariados; disminuyó la inversión, aumentó considerablemente la capacidad

instalada ociosa en la industria y aumentó el desempleo y el subempleo. <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

- Dentro de ellas, las PyMEs industriales tradicionales entraron en dificultades por la disminución de la demanda, el incremento de los costos laborales y de las tarifas de servicios públicos así como por la liberalización de las importaciones. <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

- Los pequeños comercios de proximidad, que además de la caída de la demanda han visto aumentar fuertemente sus costos por el considerable aumento de las tarifas de electricidad, gas y agua corriente, y deben además pagar elevadas tasas de interés (en caso de poder acceder a créditos). <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

- Los sectores de pequeños productores agrícolas de las economías regionales, que durante mucho tiempo atrás exportaban con <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub> buenos resultados (frutas, yerba, té, tabaco, vino, lácteos).

- En particular, el conjunto de los asalariados, debido a los problemas del mercado de trabajo (desempleo, subempleo, precariedad, el trabajo no registrado) y la reducción del salario real por el impacto inflacionario, la suba de los alquileres y el aumento de las tarifas de los servicios públicos. <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

- Los que tienen empleos en el sector informal, porque debido a la recesión se han reducido las posibilidades de trabajos temporarios y no registrados (trabajo doméstico, cuentapropistas, en microempresas, etcétera). <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

- Los monotributistas y autónomos, porque sus contratos no siempre se renuevan y en términos reales los honorarios fijados se revisan a la baja.

- Los jubilados, pensionados y beneficiarios de las políticas sociales, porque los ajustes periódicos de haberes no compensaron la inflación pasada, los precios de su canasta de alimentos se incrementó por encima de la inflación, se deterioró el servicio público de salud, aumentó mucho el precio de los medicamentos y las tarifas de los servicios públicos.

- La situación es dramática en el caso de los desocupados - incluso de quienes cobran el (insuficiente) subsidio por desempleo, de los trabajadores no registrados que no tienen acceso a la seguridad social, de los trabajadores precarios sin un empleo estable amenazados por los despidos y suspensiones, de los beneficiarios de los planes sociales porque el monto de los subsidios está lejos de cubrir la canasta básica de alimentos, así

como los sectores totalmente excluidos que viven en situaciones de extrema pobreza e indigencia. [1] [SEP]

- El fortalecimiento y desarrollo del sector industrial no figura entre los objetivos prioritarios del gobierno y el modo de desarrollo neoliberal, privatista, pro-mercado, abierto a la competencia internacional, se orienta hacia un país re-primarizado que importaría la mayoría de los productos industriales consumidos internamente, porque considera que en el país son caros y de mala calidad y solo tienen éxito si son subsidiados o sobre-protegidos por la Aduana.

Los pocos pero poderosos sectores ganadores del modelo que se han consolidado son:

- La agricultura extensiva (buenas cosechas de soja y de granos exportables), la ganadería bovina y la pesca así como la agroindustria en especial la aceitera aprovechando su moderna tecnología y la renta agraria.

- El sector financiero, hacia donde se canaliza la mayor parte de los ingresos de divisas con fines especulativos, dando lugar a “la bicicleta financiera” cuando el tipo de cambio estaba apreciado, y donde se logran las más elevadas tasas de ganancia.

- El sector muy concentrado de las telecomunicaciones.

- El sector de minería e hidrocarburos, con precios dolarizados, apostando a los yacimientos no convencionales de “Vaca Muerta” y el de las energías renovables que ha crecido de manera sustancial.

Si en ambos proyectos las actuales tendencias se mantienen y crece lenta e irregularmente el PIB, la estructura productiva de la Argentina será cada vez más heterogénea y desequilibrada entre sectores y ramas de actividad. Los sectores arriba mencionados, altamente concentrados y transnacionalizados, crecerán levemente, pero no arrastrarán el crecimiento del conjunto, aumentarán las diferencias regionales, el proceso tendrá poco impacto positivo sobre el empleo, los trabajos precarios y los salarios, no mejorará la distribución del ingreso para hacerla más equitativa, ni permitirá eliminar la pobreza y la indigencia.

Pero si perdura el comportamiento negativo de estas variables, se haría inviable el rumbo económico actual y aumentaría la conflictividad laboral y social por varias causas: tasas de interés

altas que desalientan la inversión e incentivan la especulación financiera; un dólar planchado (apreciado) que genera déficit del comercio exterior salvo que se repriman las importaciones, altos niveles de endeudamiento público para cubrir gastos corrientes sin tener que emitir, pero que será difícil de pagar en el futuro si no hay un fuerte crecimiento del PIB y de las exportaciones. También, el peso de la importante deuda con el FMI que si no es renegociada conducirá al default; el desempleo y subempleo elevados y el aumento del trabajo precario; salarios reales permanentemente a la baja y deterioro en la participación de los asalariados en el ingreso nacional; mayor desigualdad social y mantenimiento de elevados índices de pobreza, indigencia y exclusión social.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar una incógnita adicional: todavía no se han verificados los efectos sobre la economía argentina de las políticas impredecibles del Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump.

## **Adenda:**

### *La emergencia de una nueva crisis estructural en agosto 2019*

Los resultados de las Primarias abiertas sociales y obligatorias (PASO) del 11 de agosto, que dieron a los partidos de la oposición una diferencia más grande de los partidos de la oposición respecto del oficialismo, con vista a las elecciones generales del 27 de octubre desencadenó una fuerte corrida cambiaria provocada por los fondos de inversión y los tenedores de bonos de la deuda externa que habían apoyado sin restricciones a un gobierno que les había facilitado la obtención de elevadas tasas de ganancia. El día siguiente se produjo una devaluación de aproximadamente 20% que modificó el contexto macroeconómico y las previsiones de las empresas, elevando el “riesgo país” hasta casi 1900 puntos y luego descendió. Las empresas oligopólicas formadoras de precios trasladaron rápidamente ese incremento a los comercios, aumentando los precios y provocando problemas de abastecimiento. Los bonos del gobierno perdieron hasta 40% en los mercados financieros internacionales, el Mercado de Valores

(Merval) disminuyó y llegó a los valores de la crisis del 2001-2002. Las calificadoras de riesgo rebajaron la categoría argentina de B a C. La diferencia de votos entre gobierno y oposición parece ser difícilmente revertible y se produjeron cambios en el Gabinete.

Para hacer frente a la conmoción provocada por los incrementos de precios, el gobierno se vio obligado a adoptar medidas coyunturales, parciales y de manera improvisada, sin que logran consenso por parte de todos los agentes económicos.

El Gobierno anunció una serie de medidas urgentes de carácter coyuntural, algunas de ellas improvisadas y al mismo tiempo se encuentra frente a varias alternativas en cuando a la deuda externa.

1.- Para compensar la inflación, el Gobierno se hará cargo en septiembre y octubre de 2.000 pesos por mes de los aportes personales a la seguridad social correspondientes al salario de todos los trabajadores registrados. Los empleados públicos, incluidas las fuerzas de seguridad, recibirán un bono de 5000 pesos a fin de mes. Para el segmento de salarios relativamente altos hay una reducción del impuesto a las Ganancias que también impactaría en unos 2 mil pesos por mes. También anunció dos desembolsos adicionales por la Asignación Universal por Hijo. Pero son medidas que solo tienen vigencia hasta el momento de las elecciones. Además, Macri anunció la convocatoria al Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, y un aumento en las becas Progresar que habían estado sin cambios desde hacía un año a pesar de la fuerte inflación. Luego de intentar sin éxito el acuerdo con las empresas petroleras, se decidió postergar los aumentos de las naftas y combustibles durante tres meses. Pero como los precios siguieron subiendo, el impacto real de todas estas medidas perdió vigencia.

Posteriormente se adoptaron dos políticas de mayor impacto. Una de ellas fue la eliminación del IVA (entre 10 y 21%) hasta fines del año, para 14 productos alimenticios, pero esa medida reduce la recaudación impositiva que es coparticipable, con lo cual, por una parte, toda la población cualesquiera sean sus recursos sale beneficiada; por otra parte, las provincias verán reducidas sus recaudaciones sin haber sido consultadas. La otra política fue dirigida a casi 100.000 personas que habían accedido a préstamos hipotecarios (UVA) que se indexaban según la inflación. Esto era de difícil cumplimiento debido a la reducción de los salarios reales

y a la elevada tasa de inflación (estimada cerca del 50%), y el Estado absorberá la diferencia mediante un subsidio.

La mayor parte del costo de esos aumentos quedó a cargo del Estado, reasignando partidas presupuestarias sin afectar a los sectores más pudientes.

Hasta el momento de cerrar este artículo (18/8/2019) no se había adoptado ninguna regulación en materia del mercado financiero para establecer un mínimo de permanencia de los capitales, o límites para remesar ganancias, o para trabar la fuga de divisas que se incrementó desde la crisis. No se pusieron frenos o multas a los despidos y suspensiones, no se adoptaron medidas para actualizar los exiguos montos del seguro por desempleo, no se des-indexaron las tarifas de los servicios públicos respecto del dólar, ni se actualizaron las retenciones a la exportación que quedaron licuadas con la devaluación.

2.- El endeudamiento externo se vio incrementado porque el modo de desarrollo instaurado se rigió por las reglas del mercado, se instauraron la desregulación de los mercados, la libertad irrestricta y sin límites para operar en el mercado de cambios, la internacionalización de los precios y la dolarización de la energía.

La variable clave que predispuso para la crisis fue la política de endeudamiento, que comenzó con el pago rápido y sin negociación a los “fondos buitres” en 2016 para volver a acceder al crédito internacional, la eliminación del “cepo cambiario”, y la apertura irrestricta al ingreso y egreso de capitales, que generaron inestabilidad. La paridad cambiaria durante el gobierno creció un 570%. Como ya se mencionó, para hacer frente al pago de la deuda, se accedió a un préstamo del FMI por 57.000 millones de dólares (el más grande de la historia que ese organismo otorgó), por presión del Presidente de los Estados Unidos. En consecuencia, la proporción de la deuda externa respecto del PIB pasó de ser 37,6% en diciembre 2015 a casi 100% en agosto 2019, es decir casi tres veces más.

El déficit fiscal financiero futuro debido al peso de los intereses de la deuda sobre el presupuesto es elevadísima, amenazando la sustentabilidad debido al reducido excedente del comercio exterior. La proporción de la deuda sobre el PIB se incrementó. La economía



sigue en recesión, se prevé una caída de 2,5% este año y por el efecto de arrastre, será difícil que la economía crezca en 2020.

Todo hace pensar que la renegociación de la deuda es la condición para no caer nuevamente en default. El actual y el próximo gobierno tienen varias alternativas ante esta crisis cambiaria.

Para pagar la deuda externa si no cambian estas condiciones se requeriría un ajuste fiscal permanente y una nueva reducción de las partidas presupuestarias, que incrementarían la recesión y generaría muchos conflictos sociales. Pero sin crecimiento y una balanza comercial favorable no se generarían dólares para pagar deuda.

Si se declarara nuevamente el default se generarían elevados costos financieros y el cierre de los mercados de crédito. Si se liberaran los recursos destinados al pago de la deuda se podrían adoptar políticas que impulsaran el crecimiento, pero eso generaría mayor inestabilidad y la fuga de capitales que empujaría la economía desde la recesión hacia una depresión prolongada,

La reestructuración ordenada de la deuda con el FMI y la extensión de los plazos de pago (de 4 a 10 años) liberaría recursos fiscales y se abriría así un espacio para iniciar la reconstrucción de la economía, por ejemplo refinanciar el stock de Letras de corto plazo, con un bono en dólares a mediano o largo plazo. Lo más difícil sería reestructurar la deuda de manera voluntaria con el sector privado, el “reperfilamiento” de los vencimientos. Esto requeriría el apoyo del FMI para negociar con los fondos de inversión y obligaría a aceptar sus exigencias de reformas estructurales con un elevado costo político y social.

\* \* \*

Estas medidas y encrucijadas –no excluimos otras– acompañarán al gobierno hasta que en las elecciones del 27 de octubre se decidan qué partido político quedará en el poder. El mismo tendrá varios años difíciles de sortear antes de que la economía vuelva a crecer.

---

---

## Bibliografía

- Boyer, Robert y Neffa, Julio César (coords.) 2007, Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina, Miño y Dávila, ISBN-13: 978-84-96571-57-0.
- Boyer, Robert (2007). Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. Buenos Aires: Trabajo y Sociedad.
- De la Garza, Enrique (2016) Los estudios laborales en América Latina: Orígenes, desarrollo y perspectivas / Enrique de la Garza Toledo, editor. — Barcelona: Anthropos Editorial; México: Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, 239 págs. 24 cm. (Cuadernos A. Temas de Innovación Social; 48)
- Neffa, Julio César (2018) Pasado, presente y futuro de la relación salarial en Argentina, in: El futuro del trabajo en América Latina. Revista Trabajo, Año 10, Número 15, Tercera etapa.
- Neffa, Julio César (2012) “La evolución de la relación salarial durante la post convertibilidad”, Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs. N° 11, Edición especial sobre « Les capitalismes en Amérique latine. De l'économique au politique ».
- Neffa, J. C. y De la Garza Toledo, E. (2010) Trabajo y modelos productivos en América Latina Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal. Buenos Aires: CLACSO.
- Neffa, J.C. (2017), Revista Estado y Políticas Públicas No 8. Mayo-Septiembre 2017. ISSN 2310-550X pp. 103-120.
- Williamson, O. [1985], The Economic Institutions of Capitalism, The Free Press, Nueva York.

Julio César Neffa: Investigador Superior del CONICET, Prof. en las Universidades Nacionales de La Plata, Buenos Aires, Nordeste, Moreno y Jauretche. E-mail: juliocneffa@gmail.com

# **Sindicatos e trabalhadores no Brasil – o retorno do neoliberalismo**

José Ricardo Ramalho

## **Resumo**

A sistema capitalista, pós-crise de 2008, aprofundou estratégias de exploração do trabalho. Se, no mundo ocidental industrializado, ainda se mantinha algum tipo de proteção/regulação, a partir desse contexto, houve uma degradação sistemática do emprego. Ao processo de articulação das empresas em rede, globalizadas, se implantou um padrão flexível de produção, com o uso de novas tecnologias e um controle mais sofisticado sobre os processos de trabalho.

A flexibilidade tornou o trabalhador mais vulnerável, e submetido à precariedade. Direitos trabalhistas foram sendo gradativamente desativados, em vários países, sob o argumento de que travavam a economia. A pressão e a crítica à intervenção do Estado no mercado de trabalho acabaram por conduzir dirigentes políticos a adotarem uma perspectiva de redução da presença estatal na economia.

As instituições de defesa dos trabalhadores, principalmente os sindicatos, se viram diante de desafios econômicos e políticos nunca antes enfrentados e frente as novas características do mercado de trabalho se mostraram despreparados.

No Brasil, um marco importante desse debate tem a ver com os direitos do trabalho inscritos na Constituição da República de 1988. No entanto, o avanço na proteção aos trabalhadores, não constituiu

força política suficiente para reverter o quadro estrutural de desigualdades sociais do país. A Reforma Trabalhista, aprovada em 2017 pelo Congresso Nacional, confirmou a opção neoliberal. Em 2018, a eleição de um governo de extrema direita aprofundou a estratégia de liberalização do mercado de trabalho e de fragilização dos sindicatos. A proposta deste texto é descrever as características do desmonte da proteção ocorrida no país nesse contexto.

Palabras clave: Sindicatos e trabalhadores no Brasil a volta do neoliberalismo

## **Resumen**

El sistema capitalista, posterior a la crisis de 2008, profundizó las estrategias de explotación laboral. Si en el mundo industrializado occidental todavía quedaba alguna forma de protección / regulación, a partir de este contexto hubo una degradación sistemática del empleo. El proceso de articulación de las empresas en red, globalizadas, ha implementado un patrón flexible de producción, utilizando nuevas tecnologías y un control más sofisticado sobre los procesos de trabajo.

La flexibilidad ha hecho al trabajador más vulnerable y precario. Los derechos laborales se fueron eliminando gradualmente en varios países con el argumento de que estaban frenando la economía. La presión y las críticas a la intervención estatal en el mercado laboral eventualmente llevaron a los líderes políticos a adoptar una perspectiva de reducción de la presencia estatal en la economía. Las instituciones de trabajadores, especialmente los sindicatos, se enfrentaron a desafíos económicos y políticos que nunca antes se habían enfrentado y no estaban preparadas para las nuevas características del mercado laboral.

En Brasil, un hito importante de este debate tiene que ver con los derechos laborales inscritos en la Constitución de la República de 1988. Sin embargo, el avance en la protección de los trabajadores no constituyó una fuerza política suficiente para revertir el marco estructural de las desigualdades sociales en el país. La Reforma Laboral, aprobada en 2017 por el Congreso Nacional, confirmó la opción neoliberal. En 2018, la elección de un gobierno de extrema derecha profundizó la estrategia de

liberalizar el mercado laboral y debilitar a los sindicatos. El propósito de este texto es describir las características del desmantelamiento de la protección que ocurrió en el país en este contexto.

## **Abstract**

The capitalist system, post-crisis of 2008, deepened strategies of labor exploitation. If in the western industrialized world some form of protection / regulation still remained, from this context there was a systematic degradation of employment. The process of articulation of networked companies, globalized, has implemented a flexible pattern of production, using new technologies and more sophisticated control over work processes.

Flexibility has made the worker more vulnerable and precarious. Labor rights were gradually being phased out in several countries on the grounds that they were holding back the economy. Pressure and criticism of state intervention in the labor market eventually led political leaders to adopt a perspective of reducing state presence in the economy. Workers' institutions, especially trade unions, were faced with economic and political challenges that had never been faced before and were unprepared to react to the new characteristics of the labor market.

In Brazil, an important milestone of this debate has to do with labor rights inscribed in the Constitution of the Republic of 1988. However, the advancement in the protection of workers did not constitute sufficient political force to reverse the structural framework of social inequalities in the country. The Labor Reform, approved in 2017 by the National Congress, confirmed the neoliberal option. In 2018, the election of a far-right government deepened the strategy of liberalizing the labor market and weakening trade unions. The purpose of this text is to describe the characteristics of the protection dismantling that occurred in the country in this context.

**Key Words:** Unions and workers in Brazil - the return of neoliberalism

## Introdução

A sistema capitalista, pós-crise de 2008, aprofundou estratégias de exploração do trabalho. Se, no mundo ocidental industrializado, ainda se mantinha algum tipo de proteção, a partir desse evento, os desdobramentos econômicos e políticos apontaram para uma degradação sistemática do emprego. Ao processo de articulação das empresas em rede, globalizadas, se implantou um padrão flexível de produção, com o uso de novas tecnologias e mais controle sobre as relações de trabalho.

A flexibilidade tornou o trabalhador mais vulnerável, e submetido à precariedade. Direitos trabalhistas foram sendo gradativamente desativados, em vários países, sob o argumento de que travavam a economia. A pressão e a crítica à intervenção do Estado no mercado de trabalho acabaram por conduzir dirigentes políticos a adotarem a perspectiva de redução da presença estatal na economia.

Fortemente atingido por estas estratégias empresariais, as instituições de defesa dos trabalhadores, principalmente os sindicatos, se viram diante de desafios econômicos e políticos nunca antes enfrentados. As novas características do mercado de trabalho, o aumento da participação das mulheres entre outros, encontraram os sindicatos despreparados. A interferência crescente do uso da tecnologia, e o controle dos processos de trabalho fora dos espaços tradicionais (*home office*, por exemplo) trouxe dilemas para a ação sindical.

No Brasil, um marco importante desse debate tem a ver com os direitos do trabalho inscritos na Constituição de 1988. No entanto, mesmo se considerados um avanço na proteção, estes direitos não tiveram o poder de reverter um quadro estrutural de desigualdades sociais. Mesmo em uma situação econômica mais estável, vivenciando um crescimento continuado de empregos formais, como ocorreu no período dos governos Lula, nos anos 2000, o amparo legal às atividades laborais de boa parte dos brasileiros continuou precário. (Ramalho e Ferreira, 2018).

O agravamento deste quadro ocorre a partir de 2016, quando, apesar da derrota eleitoral, retorna ao país, através de um golpe parlamentar, uma política governamental explícita de desregulamentação da economia. Para os empresários, o aumento

da produtividade demandava a adoção da flexibilidade nas relações de trabalho. A interferência formal das leis trabalhistas, passou a ser acusada de empecilho para a viabilização dos negócios. A partir daí estabeleceu-se uma campanha sistemática de revisão das proteções estabelecidas no texto constitucional.

Em 2018, a eleição de um governo de extrema direita não só confirmou como aprofundou a estratégia de liberalização do mercado de trabalho e de fragilização dos sindicatos. Na verdade, a Reforma Trabalhista, aprovada em 2017 pelo Congresso Nacional, adiantou e favoreceu a guinada neoliberal defendida pelo recém empossado governo.

À reflexão acumulada ao longo dos últimos anos, sobre os processos de flexibilização da produção e dos serviços, faz-se necessário identificar, no novo contexto, mudanças de estratégias por parte das empresas e dos governos. (Ramalho e Ferreira, 2018; Ramalho, 2018). A incorporação das tecnologias da informação nos processos de trabalho, alteraram significativamente as formas clássicas de emprego assalariado. Segundo Lima (2018), “as novas formas organizacionais e tecnologias, tem a flexibilidade como parâmetro. Flexibilidade na produção, nas jornadas de trabalho e nas formas de contratação”.

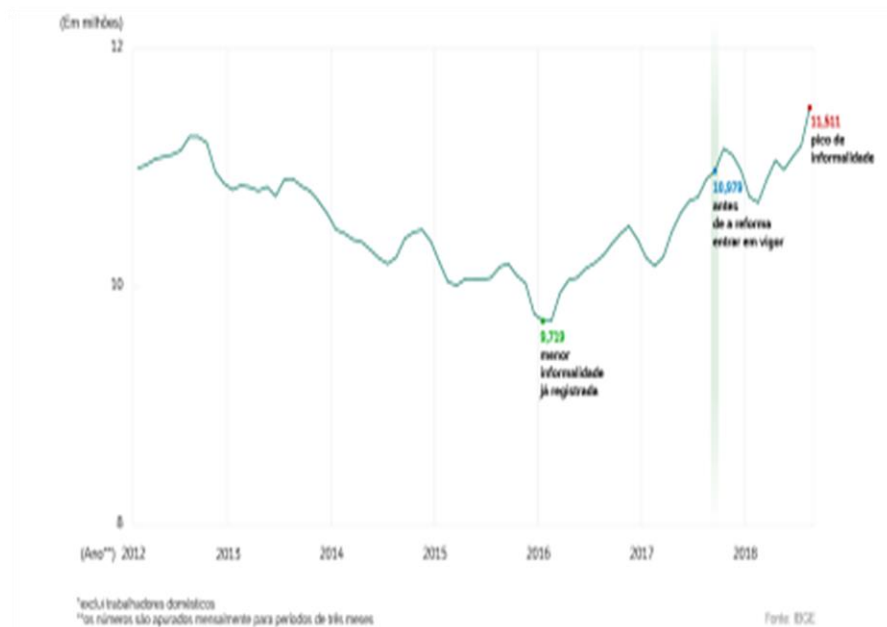
Vulnerabilidade e insegurança se tornaram características de um processo de reestruturação do trabalho que teve por objetivo reduzir os custos da produção. Empregos estáveis e de longo prazo foram desaparecendo e contratos mais precários e instáveis se tornaram prática comum nos mais variados setores da economia. Os novos tipos de relações de trabalho passaram a interferir no cotidiano e na organização das famílias e o debate sobre os mecanismos de dominação através do trabalho no que diz respeito à vida familiar e à participação feminina tornou-se então essencial.

Passou também a ser necessária uma reflexão e uma atenção à “extensão das atividades não assalariadas, assim como a extensão dos trabalhos informais, precários, inseguros, flexíveis, não estruturados, atípicos”. (De la Garza, 2011: 11-12) e (Lima, 2013:9). Para Cardoso (2014 a e b) “a informalidade é a forma mais importante de construção de sociabilidade urbana dos pobres no Brasil e na América Latina. A informalidade, para a maioria das

pessoas, não é uma escolha. Isso ocorre porque essas pessoas não encontram outra forma de sobrevivência”.

Por outro lado, a informalidade foi incorporada pelo discurso neoliberal em um sentido positivo. Para Lima (2018, p.473), “o que era sinônimo de atraso de países periféricos, virou trabalho flexível por excelência, uma prova do caráter empreendedor dos trabalhadores da vasta periferia deste mundo”. “Inovação e empreendedorismo tornam-se a panaceia do novo espírito do capitalismo”.

**Gráfica 1. Informalidade no Brasil**





## **Sindicalismo no Brasil**

Terá o movimento sindical brasileiro capacidade de articulação política para enfrentar o processo de desregulamentação que se confirmou a partir de 2017? O sindicalismo, reconstituído no interior dos espaços de trabalho durante o período da ditadura civil-militar de 1964, criou uma musculatura para se tornar um ator político reconhecido pelo estado e pelo empresariado. (Ramalho e Jácome Rodrigues, 2018; Vêras de Oliveira, 2011). De objeto de perseguição policial e intervenção por parte do Ministério do Trabalho no início do período autoritário, atravessando as greves do final dos anos 1970, o movimento sindical passou, a partir dos anos 1990, a não ser mais tratado como "fora-da-lei".

O sindicalismo brasileiro tem uma trajetória de lutas e reivindicações por direitos, ao longo dos séculos XX e XXI. Sofreu forte regulação estatal, principalmente a partir dos anos 1930 e 1940, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). No período da ditadura civil-militar de 1964 foi alvo de repressão policial sobre sindicatos, trabalhadores e movimentos sociais. No ABC paulista, articula-se o "novo sindicalismo", descumprindo publicamente a legislação sindical que proibia greves e manifestações políticas. Em função disso surgem em 1980 e 1983, respectivamente o Partido dos Trabalhadores e a Central Única dos Trabalhadores.

A relação do movimento sindical também foi diferenciada a partir da eleição de governos pós-ditadura militar. Nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, de perfil neoliberal, as tentativas foram de desarmar proteções criadas pela Constituição com o argumento de adequar o país às necessidades de flexibilização do trabalho. As políticas econômicas e sociais promovidas pelas gestões de Lula e Dilma (2003-2015), de perfil trabalhista, de certa forma reverteram os índices dos anos 1990. A principal marca dessa fase foi o alargamento do mercado interno e a presença mais incisiva do Estado nas políticas sociais e de distribuição de renda. Nesse contexto os sindicatos conquistaram ganhos reais em convenções e acordos coletivos de trabalho, além de conseguir recuperar o valor de compra do salário mínimo. Mas não tiveram o poder de reverter um quadro estrutural de desigualdades sociais.

O debate atual sobre o trabalho e os trabalhadores no Brasil, com a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017, exige uma reflexão cuidadosa e crítica sobre o processo acelerado de desmonte da proteção social criada pela Constituição de 1988.

As mudanças, na verdade, significaram uma adequação do Brasil às demandas internacionais e as exigências de um mercado de trabalho globalizado. A disputa política que se criou nos últimos anos explicitou posições de classe e ao final, apesar de todas as críticas e argumentações da parte dos que estavam preocupados com a fragilização do trabalho e dos trabalhadores, confirmou-se uma posição de força da classe empresarial e seus representantes no congresso nacional.

A reforma, segundo Lúcio (2017, p.1), diretor técnico do Dieese, afetou a organização sindical, o processo de negociação coletiva e a estruturação da Justiça do Trabalho”.

Para Silva (2017, pp 1-2) “a reforma veio para destruir elementos identitários. [...] Afetou o princípio de solidariedade, o princípio de direitos, o princípio de justiça social, tudo em nome do mercado, em nome da eficiência, da concorrência entre grandes corporações”.

Segundo o Dossiê CESIT (Biavaschi et al, 2017, p.23), a reforma significou um ataque direto à coletividade dos trabalhadores: “o primado do negociado e a “flexibilização” das relações de trabalho investem contra princípios sociais de solidariedade, criando entre os trabalhadores uma insegurança estrutural e permanente”.

Algumas das medidas adotadas confirmam o argumento da fragilização do trabalho, como é o caso da adoção do “chamado contrato de trabalho intermitente, também conhecido como contrato de zero hora”. “Essa forma de contratação subordina o trabalho às necessidades eventuais do empregador. O trabalhador e a trabalhadora ficam disponíveis 24 horas por dia e vinculados a um contratante que poderá dispor de seu trabalho a qualquer momento, pagando apenas pelas horas trabalhadas”. (p.35).

Uma das medidas mais acionadas, desde os anos 1990, ao longo do processo de flexibilizar a produção e o trabalho foi o que se convencionou chamar de terceirização (Véras de Oliveira, 2015; Alves, 2014, entre outros). A legalização completa desse padrão de relação de trabalho se confirmou com a reforma trabalhista, e a

liberação da terceirização para todas as atividades das empresas, sejam elas meio ou fim”, também foi aprovada, inclusive com o aval do Supremo Tribunal Federal (STF).

Os números sobre a terceirização são indicadores irrefutáveis da precarização do trabalho. Vêras de Oliveira (2015:556), citando estudo do DIEESE, revela que:

“os trabalhadores terceirizados perfazem 26,8% do mercado formal de trabalho, totalizando 12,7 milhões de assalariados”; em média percebem um salário 24,7% menor; estão submetidos a jornadas de trabalho 7,5% maiores; permanecem no emprego por um período 53,5% menor (maior rotatividade)”.

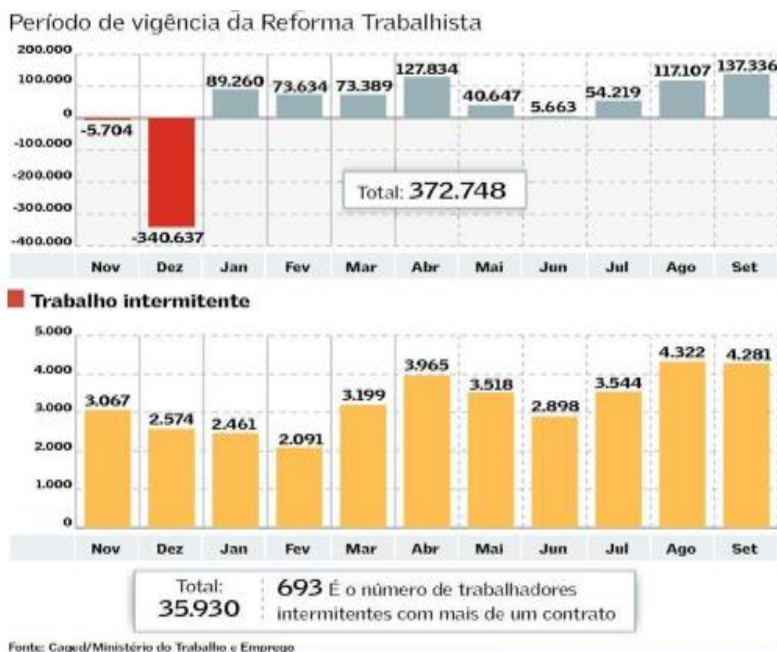
No que diz respeito à intervenção da reforma na estrutura sindical, as medidas introduzidas enfraqueceram e esvaziaram os sindicatos. Para Krein (2017), “a prevalência do negociado sobre o legislado não fortalece os sindicatos, pois com ela vem outras propostas que fragilizam os sindicatos, tais como a regulamentação da representação no local de trabalho, que é independente do sindicato e pode exercer o papel negocial dos sindicatos e resolver conflitos trabalhistas (suprimindo o papel da Justiça do Trabalho), os estrangulamentos do financiamento sindical e a fragmentação da categoria com a terceirização”.

Segundo os mentores da Reforma Trabalhista, as mudanças na legislação seriam necessárias para adequar o Brasil às demandas corporativas e as exigências de um mercado de trabalho globalizado. Flexibilizar as relações de trabalho passou a ser prioridade, assim como rever seus mecanismos de proteção. O argumento foi o de que havia um “excesso” de legislação e a presença indevida do Estado nas atividades que seriam próprias do mercado.

Passados um ano e meio das mudanças da legislação, as promessas de mais empregos não se concretizaram. E os que surgiram se basearam principalmente da informalidade e na precarização das relações de trabalho. Houve uma “explosão do desemprego aberto e oculto (por desalento e por inserção precária, subocupado)” (Krein, 2019), a renda do trabalho continuou baixa, e quanto à promessa de criação de 6 milhões de empregos, “os resultados mostram que o desemprego aberto em março de 2019 está pouco acima do de outubro

O que cresceu (segundo o Caged) forma os empregos tipicamente terceirizáveis. Houve um incremento na ocupação dos autônomos, como estratégia de sobrevivência. “Por exemplo, vendedores indefinidos, vendedor a domicílio, vendedores de quiosques, motoristas autônomos (fundamentalmente Uber), cresceram, respectivamente 87%, 40%, 37% e 25% depois de um ano da reforma”. Também cresceu em 7,4% a porcentagem dos subocupados (por horas insuficientes trabalhadas) e uma elevação de 500 mil trabalhadores sem carteira de trabalho.

**Gráfica 2. Saldo de empregos**

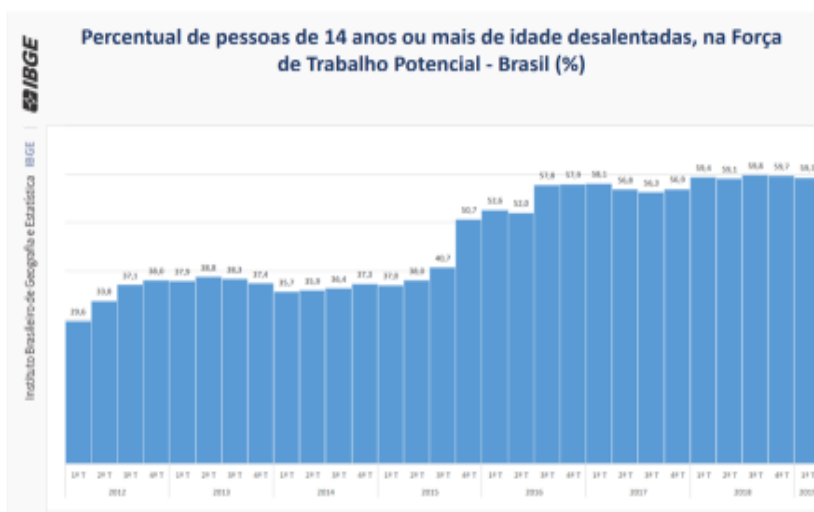


### Gráfica 3. Empleos formais

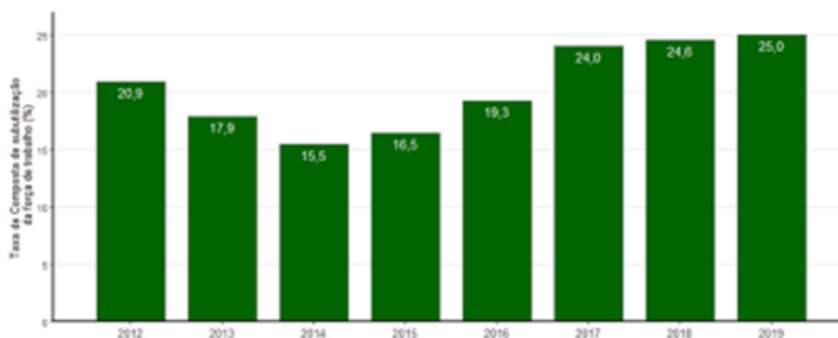
Estoque de empregos formais – série com ajustes



### Gráfica 4. Desalento



### Gráfica 5. Taxa de subutilização



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.  
 Nota: A partir do 4º trimestre de 2015 houve mudança de conceito na subutilização da força de trabalho por insuficiência de horas trabalhadas. Anteriormente, considerava-se no cálculo do indicador as horas efetivamente trabalhadas e, a partir do referido trimestre, as habitualmente trabalhadas. Houve ainda mudança na forma de captação do quesito de horas trabalhadas.

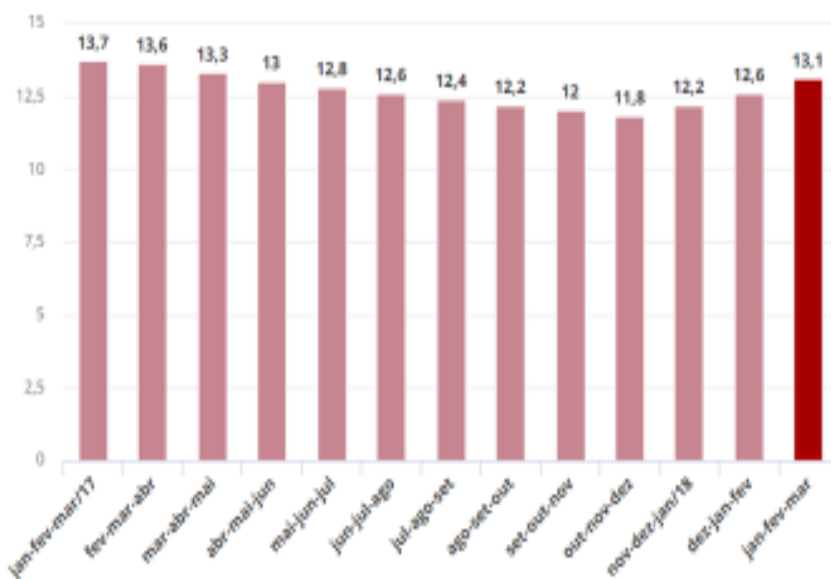
### Gráfica 6 Mulher no mercado de trabalho



## Gráfica 7. Desemprego

### Evolução da taxa de desemprego

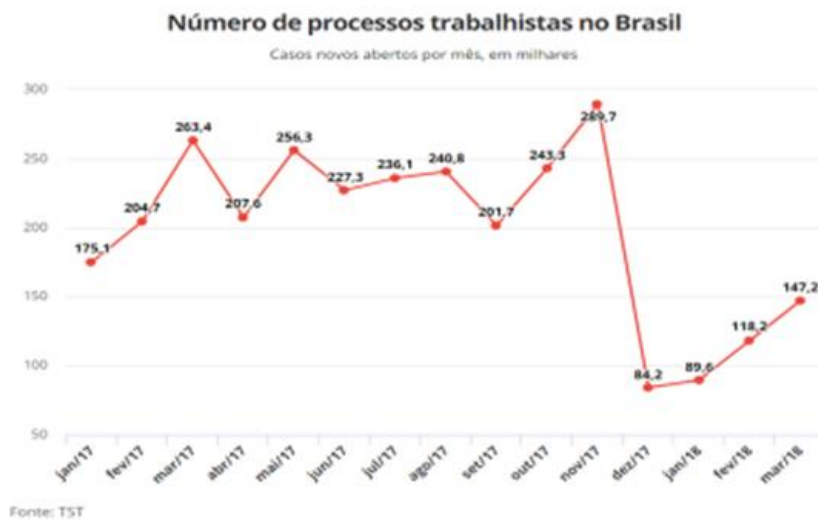
Índice no trimestre móvel, em %



Fonte: IBGE

No que diz respeito à Justiça do Trabalho, a Reforma instaurou um processo de desconstrução gradativa das instituições com algum poder de colocar limites à liberdade do capital em determinar as condições de contratação, uso e remuneração do trabalho. A reforma reduziu drasticamente as atividades da Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e sistema de fiscalização. O número de novos processos trabalhistas caiu em 37%. A redução não melhorou as condições de trabalho, fez crescer o número de trabalhadores sem carteira de trabalho e diminuiu o número de reclamantes que tiveram direitos sonogados. (Krein, 2019).

### Gráfica 8. Processos trabalhistas



### Gráfica 9. Danos morais

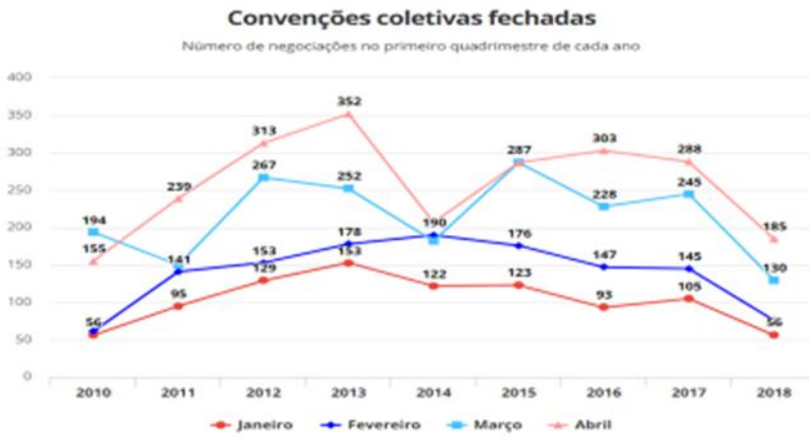




A lógica da reforma foi a de fragilizar a capacidade de ação coletiva dos trabalhadores. Houve um “certo esvaziamento das instâncias de segundo e terceiro grau do sindicalismo, especialmente das Centrais Sindicais, que perderam muita receita e enxugaram as suas estruturas”. Do ponto de vista organizativo “o que se consegue identificar até o momento são as ações adaptativas de redução de custos, de enxugamento da máquina sindical e da redefinição de serviços”. O resultado pós-reforma das negociações coletivas são mais desfavoráveis aos trabalhadores com a queda do número de instrumentos celebrados.

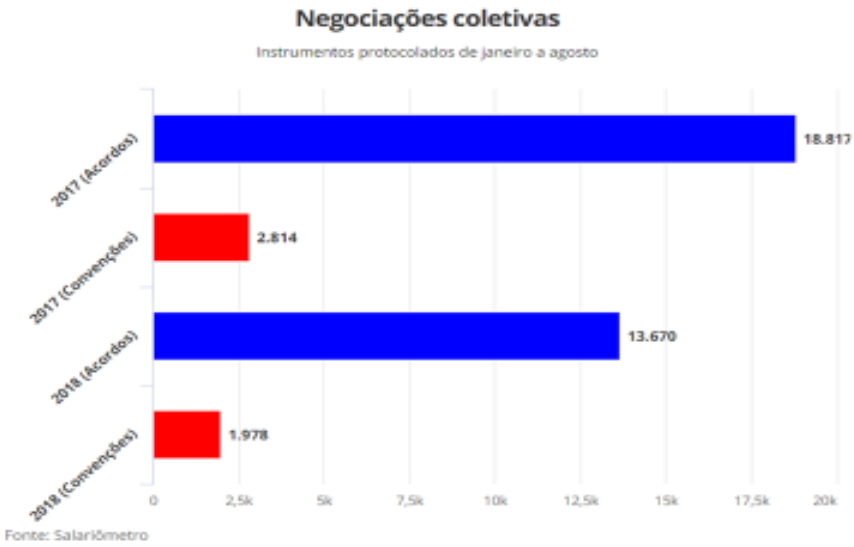
A prevalência do negociado sobre o legislado em um contexto de mercado de trabalho desfavorável “está mostrando que serve para negociar o rebaixamento de direitos”.(Krein, 2019). Pela reforma, os acordos coletivos podem prevalecer sobre o que determina a lei em alguns pontos. Com o fim da contribuição sindical obrigatória e novas regras para jornada de trabalho e férias, muitos acordos (feitos entre empresa e sindicato) e convenções coletivas (que abrangem categorias de trabalho) permanecem sem negociação. Na prática, o número de acordos caiu, enquanto a quantidade de convenções recuou. Arrecadação sindical cai drasticamente. O recolhimento da contribuição aos sindicatos pelo trabalhador formal era obrigatório e descontado da folha de pagamento. A nova lei tornou a contribuição sindical não mais obrigatória; e se optar por fazer a contribuição, o trabalhador precisa informar que autoriza expressamente a cobrança.

### Gráfica 10. Convenções coletivas



Fonte: Dieese

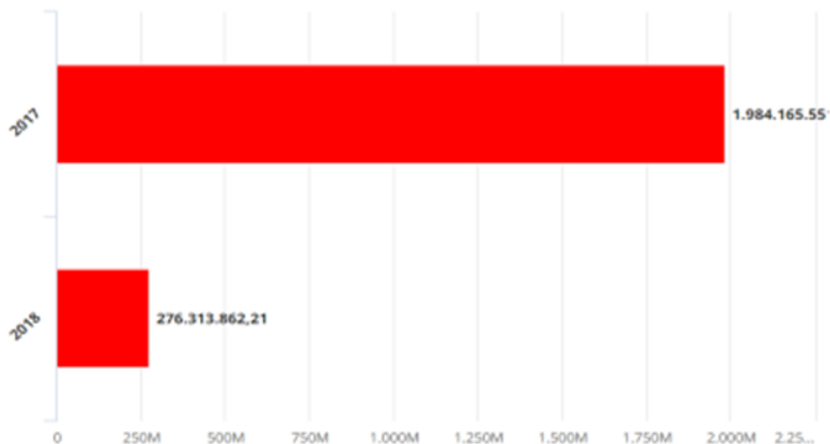
### Gráfica 11. Negociações coletivas



Fonte: Salariômetro

## Gráfica 12. Arrecadação sindical

Volume arrecadado de janeiro a setembro, em R\$



Fonte: MTE

## Gráfica 13. Greves

### Trabalhadores na defensiva

Número total e caráter das greves, de 2004 a 2018\*



Participação das greves de terceirizados\*\* no total de greves do setor privado - em %



Fonte: Diogenes. \* A soma das parcelas de preparativas e defensivas pode ser superior ao total de greves pois uma mesma greve pode ter ambas as modalidades.  
 \*\* "Terceirizados" neste levantamento considera o caso de greves de categorias tipicamente terceirizadas (emprego e tempo), ou de empresas privadas concessionárias de serviços públicos (transporte coletivo e atividades privadas de saúde).

**Tabla 1. Reivindicações**

Reivindicação	Greves (1.453)	
	nº	%
Atraso de salário, de férias, do 13º ou do vale salarial	550	37,9
Reajuste, piso salarial	538	37,0
Alimentação, transporte, assistência médica	297	20,4
Condições de trabalho, de segurança, de higiene	287	19,8
PCS - Plano de Cargos e Salários, promoção	208	14,3
Contratação, demissão, readmissão, efetivação, manutenção do emprego	178	12,3
Melhoria nos serviços públicos	170	11,7
Equipamentos, uniforme, EPIs	134	9,2

Fonte: DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Greves (SAG-DIEESE)

Obs.: A soma das parcelas pode ser superior ao total dado que uma mesma greve pode conter diversas e distintas motivações

**Tabla 2. Sindicalização**

Taxa de sindicalização das pessoas ocupadas na semana de referência, por posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal Brasil - 2012/2017						
Posição na ocupação e categoria do emprego no trabalho principal	Taxa de sindicalização das pessoas ocupadas na semana de referência (%)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	16,2	16,1	15,9	15,8	14,9	14,4
Empregado no setor privado com carteira de trabalho assinada	20,9	20,5	20,0	20,4	18,7	19,2
Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada	5,4	5,4	5,4	5,1	5,7	5,1
Trabalhador doméstico	2,7	2,8	3,3	3,0	3,6	3,1
Empregado no setor público (inclusive servidor estatutário e militar)	28,4	29,0	29,4	28,9	27,5	27,3
Empregador	18,6	16,7	16,0	16,5	17,4	15,6
Conta própria	11,3	11,2	10,5	10,3	9,7	8,6
Trabalhador familiar auxiliar	14,7	16,1	14,8	14,9	14,7	11,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2017.

Gráfica 14. Desigualdade



Identificar o sindicalismo com a solidariedade de classe era mais fácil quando as fronteiras de classe pareciam mais nítidas. No atual contexto, as “identidades coletivas ficaram mais difusas, e os interesses dos empregados bem mais diversificados”. Para ser efetiva, a solidariedade sindical deve ser enquadrada em termos da “reciprocidade apesar da diferença”. (Gumbrell-McCormick e Hyman, 2015). Rever a ênfase na aniquilação do movimento trabalhista pelo neoliberalismo e pela globalização. (Peter Evans, 2010, p. 353). Na verdade, a globalização econômica estimularia e facilitaria a mobilização da solidariedade do trabalho em nível transnacional (comitês mundiais de trabalhadores de empresas internacionais, as Federações Globais Sindicais e os Acordos-Marco Internacionais. Ex: Comitê Mundial de Trabalhadores da VW, criação da INDUSTRIALL)

De acordo com Munck (2010, p.220), a partir dos anos 2000, ficou claro para o movimento sindical internacional de que a globalização era um novo paradigma que demandava novas estratégias e modalidades organizacionais. Para ele, está colocado o desafio de construir “estratégias sindicais inovadoras” como forma de contestar as estratégias globais das empresas e identificar

sinais de resistência e potencial de contestação e confronto político nas mais variadas escalas (global, nacional e local).

## **Desafios**

Para aqueles que se dedicam ao estudo do trabalho, a complexidade desse novo contexto nacional e global exige novas abordagens e mais pesquisa. Há questões que se aplicam ao entendimento do sistema capitalista como um todo, podem ser identificadas e são comuns ao processo produtivo em vários lugares do mundo. Outras situações de trabalho, marcadas pela implementação de padrões de flexibilidade, ganham dimensões diferenciadas de acordo com as conjunturas e as culturas políticas dos países e regiões.

Os procedimentos, no caso brasileiro, guardam especificidades em razão da volatilidade das mudanças político-eleitorais desde a assinatura da Constituição de 1988. Isto significa uma equação que contém os elementos estruturais em transformação no mundo do trabalho, mas também apresenta conjunturas de disputa política que exigiram um amplo processo de negociação.

É tarefa imediata buscar explicações para o hiato entre as demandas concretas da classe trabalhadora, a proteção dos direitos, a reivindicação por melhores salários e a ação dos partidos políticos, de todos os matizes, em geral subordinados às demandas do mercado.

A nova natureza do trabalho tem aproximado as instituições de defesa dos trabalhadores de outras esferas da vida social, em particular aquelas que se organizam com base nos interesses dos trabalhadores nos lugares onde vivem. Em sentido prático, diferentes grupos de trabalhadores vêm se movendo entre as escalas da ação política de sindicatos e outros movimentos sociais para contestar cotidiana, mas também estruturalmente, a efetivação de estratégias corporativas.

Dessa forma, parece igualmente importante reconstruir as relações entre capital e trabalho em sentido multi e transescalar, com especial atenção aos aspectos inovadores da organização do poder coletivo dos trabalhadores. (Ramalho e Santos, 2018).

A partir dessa linha de pensamento, o fortalecimento das lutas sindicais e da participação dos trabalhadores em questões políticas

e econômicas para além do espaço específico de trabalho tem uma função importante de reforçar os mecanismos de pressão por posições em favor do trabalho, do emprego e do trabalho decente.

A realidade da globalização está mostrando que os trabalhadores organizados em sindicatos não podem mais ficar apenas restritos às questões salariais, no exercício de sua representação. A questão do trabalho é muito mais ampla e complexa e envolve muitos outros setores da vida social.

O processo de constituição da solidariedade e da ação coletiva é contínuo, se se acredita que as organizações dos trabalhadores não vão acabar. E a formação de uma identidade social através do trabalho permanece fundamental para a organização dos trabalhadores. Os sindicatos precisam enfrentar a questão da diversidade de interesses no seio da classe trabalhadora, nacional e internacionalmente. A identidade coletiva não é dada, ela precisa ser construída.

Outro aspecto importante tem a ver com a valorização de iniciativas que podem servir para retomar direitos. Nesse sentido, mesmo um organismo internacional tripartite (Sindicato, Estado e Empresa), como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), instado a se pronunciar sobre o futuro do trabalho, pode fornecer bons elementos para novas disputas políticas e o exercício da contestação às formas deletérias assumidas pelo sistema capitalista nas últimas décadas.

É o caso, por exemplo, do trabalho ligado às plataformas digitais, objeto de manifestação recente da entidade:

“Uma pesquisa da OIT constatou que a maioria das plataformas digitais prefere classificar seus empregados na categoria de independentes. Isso tem por efeito privá-los de proteção social. [...]Para a OIT, um trabalho decente no mundo *online* deve assegurar ao trabalhador exercer seu direito à liberdade sindical e negociação coletiva [...]. (Assis Moreira, “OIT quer regulação de plataformas digitais”, Valor Econômico, 17/01/2019).

Em documento intitulado “Work for the Future”, publicado em janeiro de 2019, a OIT, diante da constatação de que o mundo do trabalho tem que se defrontar com os avanços tecnológicos e suas consequências sobre o emprego, [...]propõe “revigorar o contrato social que fornece ao trabalhador uma parte justa do

progresso econômico, o respeito aos seus direitos e a proteção contra o risco, em retorno a sua contínua contribuição à economia” (p.10).

Entre as recomendações, a OIT enfatiza a necessidade de fortalecer e revitalizar as instituições do trabalho. “Todos os trabalhadores, independentemente de seu acordo salarial ou status de emprego, devem gozar dos direitos trabalhistas fundamentais, um “salário adequado para viver” (*ILO Constitution*, 1919), limites máximos de horas de trabalho e proteção e saúde no trabalho. Acordos coletivos ou leis e regulações podem aumentar esta base de proteção [...]” . Além disso, prossegue o documento, “todos os trabalhadores devem gozar de liberdade de associação e o direito à negociação coletiva, com o Estado como garantidor de tais direitos [...]” (p.12).

Em resumo, mais do que nunca, faz-se necessário um pensamento crítico sobre o processo sistemático de redução de direitos do trabalho, a precarização dos laços de emprego e a pauperização da população trabalhadora. Da mesma forma, o debate público torna-se essencial para que novas experiências de resistência e solidariedade dos trabalhadores e dos sindicatos sejam identificadas e socializadas e constituam mecanismos articulados de questionamento à lógica de acumulação do sistema capitalista.

## Bibliografia

- Alves, Giovanni. (2014). “Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito”. In Rev. TST, Brasília, vol. 80, no 3, jul/set 2014.
- Biavaschi, Magda Barros; Galvão, Andréia; Krein, José Dari; Teixeira, Marilane Oliveira (2017). Reforma Trabalhista, CESIT-Unicamp, São Paulo.
- Burawoy, Michael. (2010). ‘From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labour Studies’ (GLJ 1.2),” *Global Labour Journal*: Vol. 1: Iss. 3, p. 384-387.
- Cardoso, Adalberto. (2014-a). Entrevista para o site Democracia e mundo do trabalho, 8/12/2014.
- \_\_\_\_\_. (2014-b). “Dilemas do trabalho: sindicatos no Brasil hoje”. Brasília, IPEA – Textos para discussão 1959.



- De la Garza, Enrique. (2011). Construcción de la identidad y acción colectiva entre trabajadores no clásicos como problema. In Trabajo no clásico – organización y acción colectiva. Cidade do Mexico: Plaza y Valdes Editores e UAM.
- Evans, Peter (2010). “Is it Labor’s turn to globalize? Twenty-first century opportunities and strategic responses”. In: Global Labour Journal, v.1, n.3, 2010, p.9-27.
- Felício, João Antônio. (2014). “There are alternatives to the neoliberal blind alley! Towards a new progressive consensus”. Global Labour Column. Number 175, June 2014.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca e Hyman, Richard. (2013). “Os sindicatos na Europa Ocidental: tempos difíceis, escolhas difíceis”. Global Labour Column. Número 148, setembro de 2013.
- Krein, José Dari. (2017). Na era da terceirização, o predomínio do trabalho como ‘labor’, e não como ‘opus’18/04/2017 (<http://www.dmtemdebate.com.br/a-roda-da-historia/>)
- Fonte: Instituto Humanitas (<http://www.ihu.unisinos.br/566680-a-predominancia-do-trabalho-como-labor-nao-como-opus-na-era-da-terceirizacao-entrevista-especial-com-jose-dari-krein>)
- Lima, Jacob Carlos. (2013). “A sociologia das novas formas de trabalho no Brasil: olhares, temáticas e desafios”. In: LIMA, Jacob C. (org.) Outras Sociologias do Trabalho: flexibilidades, emoções e mobilidades, São Carlos: EDUFSCar. Consultado em <https://www.researchgate.net/publication/301749129>
- \_\_\_\_\_ (2018). “Trabalho no Século XXI: Flexibilidade e Redução de Direitos. Entrevista com Jacob Carlos Lima”. In In Século XXI – Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 2 (2018).
- Lúcio, Clemente G. (2017). “O que muda com a Reforma Trabalhista? Entrevista com Clemente Ganz Lúcio” em: . (<http://www.dmtemdebate.com.br/category/noticias/brasil/>)
- \_\_\_\_\_ (2016). “Reforma trabalhista: nem leão, nem gazela”, Brasil Debate, São Paulo, 25/11/2016.
- \_\_\_\_\_ (2019). “Reforma Trabalhista completa um ano com muitos retrocessos”. Em <http://www.dmtemdebate.com.br/category/opiniao/> - 23/01/2019.

- Moreira, Assis (2019). "OIT quer regulação de plataformas digitais". Valor Econômico, 17/01/2019
- Munck, Ronaldo. (2010). "Globalisation and the Labour Movement: challenges and responses". In: Global Labour Journal, v.1, n.2, 2010, p.218-232.
- \_\_\_\_\_ (2013). "Global crisis: global opportunity? Trade unions, migration and social transformation". In: Global Labour Journal, v.4, n.3, 2013, p.236-251.
- OIT (2019). Work for the future. Genebra, jan. 2019.
- Pries, Ludger and SEELIGER, Martin (2013). "Work and Employment Relations in a Globalized World: The Emerging Texture of Transnational Labour Regulation," Global Labour Journal: Vol. 4: Iss. 1, p. 26-47.
- Ramalho, José Ricardo. (2017). Impasses no mundo do trabalho em um contexto de crise econômica e política In República e Democracia - impasses do Brasil contemporâneo, edited by André Botelho; Heloisa Murgel Starling. e ed 1. Vol. 1, 163-178. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- \_\_\_\_\_ e FERREIRA, Laura Senna (2018). "Dossiê Mundo do trabalho em transformação – apresentação". In Século XXI – Revista de Ciências Sociais, v. 8, n. 2.
- \_\_\_\_\_ ; RODRIGUES, Iram Jácome (2018). "Sindicalismo do ABC e a Era Lula: contradições e resistências". In Lua Nova (Impresso). , v.s/v, 67-96.
- \_\_\_\_\_ e SANTOS, Rodrigo S.P. dos (2018). "Trabalho e ação sindical em Redes Globais de Produção". In Tempo Social. , v.30, 9-29.
- \_\_\_\_\_ (2018). "Reestruturação produtiva, neoliberalismo e o mundo do trabalho no Brasil: anos 1990 e 2000". In O Brasil Republicano - o tempo da nova república, edited by Jorge Ferreira; Lucilia de Almeida Neves Delgado. e ed 1. Vol. 5, 193-217. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Véras Oliveira, Roberto (2015). "Sindicalismo e terceirização no Brasil: pontos para reflexão". In Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 75, p. 545-567, Set./Dez. 2015.
- \_\_\_\_\_ (2011). Sindicalismo e Democracia no Brasil – do novo sindicalismo ao sindicato cidadão. São Paulo: Annablume.
- Webster, Edward (2010). "From critical sociology to combat sport? A response to Michael Burawoy's From Polanyi to Pollyanna:

the false optimism of global labour studies. In: *Global Labour Journal*, v.1, n.3, 2010, p.384-387.

José Ricardo Ramalho: é professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. E-mail: [josericardoramalho@gmail.com](mailto:josericardoramalho@gmail.com)

# **El sindicalismo en Chile durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera<sup>1</sup>**

Antonio Aravena Carrasco

## **Resumen**

El texto analiza la situación del sindicalismo en Chile durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. En este marco, se presentan algunas estadísticas sobre sindicalización y huelgas, se alude a la última reforma laboral y se describe lo que sucedió con los sindicatos de la transnacional Maersk Container Industry que cerró sus operaciones en el país en 2018. Se constata que la afiliación sindical creció en los últimos años, pero que persisten restricciones institucionales que limitan seriamente el poder sindical. A la vez, se muestran las complejidades de la acción sindical nacional en una empresa transnacional. El estudio contempló revisión bibliográfica y de prensa en medios digitales.

## **Summary**

This paper analyzes the situation of trade unionism in Chile during the second governments (non consecutive terms) of Michelle

---

<sup>1</sup> Agradezco los comentarios de Mauricio Muñoz y el apoyo de José Cofré en la revisión de prensa.

Bachelet and Sebastián Piñera. In this context, this study are presented some statistics about unionization and strikes, the latest labor reform and what happened to the unions of the transnational Maersk Container Industry, which closed its operations in the country in 2018 is described. Although it is confirmed that the affiliation trade union grew in recent years, however the institutional restrictions have persist severely limiting building union power. Lastly, this paper presents the complexities of national union action in a transnational company. The study included bibliographic and press review in digital media.

Palabras: Sindicalismo- Estadísticas sindicales-Empresa transnacional.

## **1. Introducción**

El presente artículo tiene por objeto aportar algunas reflexiones sobre la situación actual del sindicalismo en Chile. En este sentido, la primera parte proporcionará información sobre la evolución de las tasas de sindicalización, negociación colectiva y huelga, entre otros indicadores. Asimismo, se hará referencia a la reforma laboral promulgada en 2017 que ha marcado el debate reciente en nuestro país. En la segunda parte se describirá la experiencia sindical en la transnacional Maersk Container Industry que cerró sus operaciones en Chile en 2018. La revisión de este caso intenta colocar en evidencia las dificultades que existen para consolidar dinámicas sindicales a nivel nacional dado el poder del capital a escala global. Asimismo, muestra las debilidades de la legislación laboral y el trato preferente que se ha entregado a los capitales extranjeros. Al respecto cabe recordar el DL 600 que facilitaba los contratos de inversionistas extranjeros con el Estado y que estuvo vigente entre 1974 y 2015 (momento en que fue reemplazado por una ley marco sobre inversión extranjera directa en Chile). Por último, cabe decir que lo ocurrido en Maersk se suma a lo sucedido en otras empresas que vieron cerrar o ajustar severamente sus operaciones en 2018. En marzo de ese año Sebastián Piñera asumió por segunda vez como presidente de la República con el eslogan “Tiempos mejores”. De acuerdo con lo indicado en la campaña electoral en su gobierno el país se encaminaría hacia la recuperación de la actividad económica y el empleo. Contrariamente, a menos de un

año en el cargo varias empresas de amplio reconocimiento público cerraron o limitaron su funcionamiento con la consiguiente pérdida de fuentes laborales. Entre otros, cabe señalar el caso de la Industria Azucarera Nacional (IANSA), Pastas Suazo, Calzados Guante y, por cierto, Maersk. Cada situación requiere un análisis específico de sus causas y fundamentos, pero todas mostraron la discrepancia entre las “promesas de campaña” y lo que ocurría efectivamente en el ámbito económico, productivo y en el empleo.

## **2. Afiliación y representatividad sindical**

Luego de la reforma laboral que comenzó a regir en abril de 2017, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, la tasa de sindicalización experimentó un alza y se ubicó en torno al 20,6% respecto de la fuerza de trabajo asalariada del sector privado (El Mercurio, 15/01/2018). La cifra, que otras estimaciones situaron en 20,9% (La Tercera, 28/04/2019), parecía mostrar que la reforma conducía a fortalecer la sindicalización, pese a su reciente promulgación. Cabe recordar que su tramitación no estuvo exenta de polémicas, como por ejemplo cuando el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la “titularidad sindical”, norma que priorizaba a los sindicatos como entes de representación de los trabajadores, y que había sido aprobada en el Parlamento (La Tercera, 27/04/2016; Diario Financiero, 27/04/2016). Con todo, se destacó el interés que mostraban los/as trabajadores/as por incorporarse en sindicatos, el crecimiento de la sindicalización de las mujeres y las facilidades e incentivos otorgados por la nueva ley (en particular, en lo referido al trabajo de las directivas sindicales), entre otras cosas. De manera especial se recalcó que después de la reforma los sindicatos podían incidir en la decisión de extender beneficios asociados a la negociación colectiva (lo que constituye un estímulo para ser parte de ellos). Antes, esta medida era exclusiva facultad del empleador, lo que reducía el interés por pertenecer a los sindicatos y reforzaba la fidelidad con el empleador. Entonces, la reforma laboral no implicó cambios estructurales en nuestro sistema de relaciones laborales, pero sí hizo estas modificaciones más específicas. Desde otra perspectiva especialistas y dirigentes sindicales han formulado críticas a la reforma, entre otras cosas, debido a la excesiva judicialización de

los problemas laborales (que lleva a relativizar o refutar sus aspectos positivos). Esta judicialización provoca un desgaste en los sindicatos, situación agudizada porque en general estas organizaciones no cuentan con los recursos económicos o materiales para apoyar sus labores. Además, se ha sostenido que las tendencias de la afiliación sindical se vinculaban con lo ocurrido en un período mayor de tiempo y que el análisis no se debía limitar a observar lo ocurrido postreforma. Entonces, los procesos requieren ser analizados en toda su complejidad y en virtud de un corte temporal más amplio; como los cambios son recientes todavía no existe suficiente información para verificar qué tendencias se consolidarán. De cualquier modo, cabe decir que el alza que se observó en la afiliación sindical en nada se puede comparar con otros momentos históricos, como lo ocurrido entre 1964 y 1973 cuando la tasa de afiliación (considerando la fuerza de trabajo ocupada) pasó de 11,2 a 32,5% (Frías, 1993). Antes del Golpe de Estado de 1973 la población afiliada a sindicatos estuvo en torno al tercio y si bien existía una central sindical poderosa, ello no eliminaba limitaciones institucionales y legales que afectaban su poder (Drake, 2003).

De acuerdo con el informe elaborado por el Consejo Superior Laboral, organismo encargado de monitorear el avance de la reforma laboral (capítulo IV del Código del Trabajo), transcurridos dos años desde la publicación de la reforma la afiliación a sindicatos dejó de aumentar y se estabilizó en torno al 20,6%, cifra que incluye a 1.043.709 trabajadores, de un total de 5.068.370 trabajadores asalariados (La Tercera, 28/04/2019). A la vez, el informe dice que “Si se compara con los países de la OCDE -en su reporte 2019-, la tasa de sindicalización en Chile se ubica por debajo de su promedio que es de 30%. Supera a países como Holanda (19,8%), Portugal (19,5%), Alemania (19,2%) y Colombia (18,5%), pero se encuentra muy lejos de naciones como Islandia (92,8%), Dinamarca (71,7%), Suecia (71,7%) y Finlandia (65,3%) (La Tercera, 28/04/2019). En virtud de lo anterior, la sindicalización parece enfrentar restricciones que dificultan su crecimiento: problemas de sindicalización en la micro y pequeña empresa; falta de medidas legales que conduzcan a un mayor poder sindical; atomización; el miedo a perder el empleo por el hecho de ser parte de un sindicato; procesos de disolución de los sindicatos,

pérdida de identidad de clase, prácticas antisindicales, etc. Todo ello se traduce en una percepción de desconfianza en la capacidad de los sindicatos, como ha sido constatado por la ENCLA 2014 que al consultar por las razones que inhiben la constitución de dichas organizaciones constata que en 29,6% la razón tiene que ver con el hecho que no ven su utilidad. Y algo parecido sucede con el impacto de la negociación colectiva, como mostraremos más adelante, que es también limitado. En este marco, se ha destacado la necesidad de examinar la cobertura constitucional de los derechos de libertad sindical y su vigencia en el sistema de relaciones laborales (Rojas, 2017). Surge entonces una interrogante: ¿estamos enfrentando el límite que puede alcanzar la sindicalización en Chile? Según el ex director del Trabajo, Marcelo Alborno, “Después de la reforma de 2017 nos estamos acercando a un techo de la sindicalización en Chile. Yo creo que proyectándola a una década más, la tasa no va a sobrepasar el 20%. No creo que en el país la sindicalización crezca a tasas del 30% o el 40% como en los países escandinavos” (La Tercera, 28/04/2019).

Las preocupaciones no son exclusivas de nuestro país. La Central Sindical de las Américas ha planteado su preocupación por las restricciones jurídicas, el déficit en cuanto a la incorporación de diálogo social y las normas internacionales del trabajo, lo que ha derivado en campañas internacionales sobre libertad sindical y negociación colectiva, colocando especial atención en la perspectiva de género, jóvenes, tercera edad y comunidades indígenas, donde la sindicalización enfrenta distintos obstáculos (CSA, 2015).

Según las cifras disponibles en la Dirección del Trabajo, entre la década del 2000 y de 2010 la sindicalización ha pasado de 13,1% en 2002 a 16,5% en 2016 (ver cuadro 1). En ese período es interesante observar el crecimiento experimentado por la afiliación sindical femenina que en 2016 igualó la de los hombres. Otros estudios han mostrado que la sindicalización de las mujeres sobrepasó la de los hombres, lo que representa un cambio significativo en la fisonomía del sindicalismo en Chile (Riquelme, Huerta, 2019). Esta tendencia tiene que ver con la mayor participación laboral de las mujeres (particularmente en el sector terciario), pero hay otros factores que deben ser considerados en el



análisis: la concentración de la sindicalización según regiones (la Metropolitana, Valparaíso y Biobío reúnen la mayor proporción de sindicalizadas), el lugar de trabajo, la forma de inserción laboral (niveles de precarización), el tamaño de la empresa (concentración de la sindicalización en las grandes empresas), la familia (y en particular la conciliación trabajo-sindicato-familia), el tipo de organización sindical, las características personales, etc. (Riquelme, Abarca, 2015). Pese a este crecimiento de la afiliación sindical la proporción de las mujeres como dirigentes sindicales sigue siendo inferior a los hombres. Es decir, “a pesar de que las mujeres cada día están participando más en las organizaciones sindicales, aún están muy lejos de estar representadas en forma equivalente en las instancias de decisión y de poder” (Riquelme, Valencia, 2018, p.284). Por ejemplo, en 2014 representaban el 24,4% de los dirigentes sindicales nacionales. Según la OIT hay muchas razones que hacen importante la participación de las mujeres en sindicatos y directivas sindicales, por ejemplo, desde el punto de vista de la equidad en el trabajo.

**Cuadro 1. Cantidad de trabajadores \* afiliados a sindicatos activos, fuerza de trabajo ocupada, y tasa de sindicalización, según sexo, años 2002 a 2016**

Año	Población afiliada a sindicatos activos			Fuerza de Trabajo Ocupada con potencial de sindicalización (1)			Tasa de sindicalización		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2002	618.930	497.272	121.658	4.723.020	3.241.454	1.481.566	13,1	15,3	8,2
2003	669.507	531.238	138.269	4.849.554	3.298.663	1.550.891	13,8	16,1	8,9
2004	680.351	522.271	158.080	4.979.730	3.335.792	1.643.938	13,7	15,7	9,6
2005	676.368	515.114	161.254	5.054.172	3.376.302	1.677.870	13,4	15,3	9,6
2006	703.706	532.661	171.045	5.477.846	3.627.100	1.850.746	12,8	14,7	9,2
2007	724.606	537.651	186.955	5.622.264	3.683.805	1.938.459	12,9	14,6	9,6
2008	801.251	562.172	239.079	5.782.781	3.738.207	2.044.574	13,9	15,0	11,7
2009	837.055	580.795	256.260	5.747.152	3.661.636	2.085.516	14,6	15,9	12,3
2010	858.571	585.384	273.187	6.172.536	3.822.903	2.349.633	13,9	15,3	11,6
2011	892.365	593.203	299.162	6.348.945	3.883.465	2.465.480	14,1	15,3	12,1
2012	940.603	618.610	321.993	6.441.986	3.930.414	2.511.571	14,6	15,7	12,8
2013	940.222	610.485	329.737	6.600.648	4.005.377	2.595.271	14,2	15,2	12,7
2014	985.770	630.512	355.258	6.686.276	4.035.930	2.650.346	14,7	15,6	13,4
2015	1.048.234	646.093	402.141	6.815.311	4.081.413	2.733.898	15,4	15,8	14,7
2016	1.139.955	685.435	454.520	6.901.108	4.153.796	2.747.312	16,5	16,5	16,5

\*Asalariados sector privado + Personal de Servicio + Trabajadores por cuenta propia; trimestre octubre - diciembre.

Fuente: Dirección del Trabajo; INE, Encuesta Nacional de Empleo Oct-Dic de cada año Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Si bien la tasa de sindicalización nacional nos permite un primer acercamiento a la situación sindical, no es suficiente para reconocer lo que sucede con las organizaciones de los trabajadores. Por esta razón, es importante hacer otras desagregaciones e incluir diversos criterios de análisis (las referencias a la sindicalización femenina pretendían avanzar en este sentido). Además, una reflexión más amplia de la que podemos hacer en esta ocasión requiere considerar otras situaciones: la relación del sindicalismo con el Estado, los partidos políticos y otras organizaciones sindicales; los niveles de democracia interna y autonomía sindical; los efectos de la flexibilidad laboral, la reorganización productiva, el desarrollo de clusters o la subcontratación en los sindicatos; las dinámicas

territoriales; la acción sindical en empresas de distinto tamaño o vinculadas a empresas nacionales y transnacionales, etc. En la cuarta parte de este texto mostraremos algunas de las dificultades relacionadas con la acción sindical en una empresa transnacional (Maersk). Por ahora, nos interesa entregar referencias sobre la estructura de la sindicalización y la distribución de los sindicatos en las ramas productivas.

**a) Estructura de sindicalización:** En cuanto a la estructura de sindicalización, existe una mayor relevancia de las grandes empresas, cuya tasa de sindicalización llega a 35,3%, a diferencia de la mediana que alcanza 12,6%, la pequeña 4,5% y la microempresa 5,7% (La Tercera, 28/04/2019). Esto refleja grandes asimetrías, es decir, la distinción entre pequeños grupos de trabajadores/as que pueden ejercer el derecho de organización y altos contingentes que quedan excluidos tanto de sindicalización como de negociación colectiva. Es decir, hay dificultades para establecer un contrapeso de poder entre empleadores y trabajadores. Incluso donde existen sindicatos se aprecian procesos de atomización (con más de un sindicato en la misma empresa), sindicatos con pocos socios, entre otros problemas. Cabe recordar, además, que la legislación chilena reconoce varios tipos de sindicatos: empresa, interempresa, independientes, transitorios y a contar de 2006 otras modalidades (cuadro 2). Pero de ellos, es el sindicato de empresa el que concentra el derecho de negociación colectiva. Entonces, no basta con conocer la tasa de sindicalización general, sino que es necesario saber qué tipos de sindicatos se constituyen. Al ver los datos se aprecia que en la década de 1990 la crisis sindical se reflejó nítidamente en los sindicatos de empresa que vieron disminuir sus afiliados de 473.914 en 1992 a 350.549 en 2001. En el mismo período los sindicatos independientes y transitorios no experimentaron esa tendencia decreciente, aunque tampoco se registran crecimientos sustantivos. En los 2000 la afiliación a sindicatos de empresa se recuperó, especialmente a partir de mediados de esa década. Y a contar de 2010 esta tendencia ascendente se hace más evidente, observándose una recuperación de las tasas de sindicalización.

**Cuadro 2. Cantidad de trabajadores afiliados a sindicatos activos, a nivel nacional, por tipo de sindicato, años\*\*1990 a 2016.**

Año	Tipo de Sindicato					Total
	Empresa (*)	Interempresa	Independiente	Transitorio	Otro	
1990	417.514	69.651	90.987	28.660	—	<b>606.812</b>
1991	455.871	92.757	114.639	38.088	—	<b>701.355</b>
1992	473.914	87.323	121.630	41.198	—	<b>724.065</b>
1993	460.219	75.436	115.295	33.411	—	<b>684.361</b>
1994	448.370	73.561	114.104	25.931	—	<b>661.966</b>
1995	417.796	71.166	119.476	29.132	—	<b>637.570</b>
1996	**	**	**	**	**	**
1997	405.440	68.143	116.375	27.803	—	<b>617.761</b>
1998	390.462	69.515	121.578	29.980	—	<b>611.535</b>
1999	359.368	74.560	116.925	29.143	—	<b>579.996</b>
2000	365.441	66.515	127.660	35.879	—	<b>595.495</b>
2001	350.549	74.431	133.472	41.158	—	<b>599.610</b>
2002	366.484	72.460	137.181	42.805	—	<b>618.930</b>
2003	395.450	78.283	149.820	45.954	—	<b>669.507</b>
2004	388.194	89.639	147.176	55.342	—	<b>680.351</b>
2005	402.032	91.882	137.042	45.412	—	<b>676.368</b>
2006	423.675	99.436	134.667	45.745	183	<b>703.706</b>
2007	460.123	109.233	117.263	37.834	153	<b>724.606</b>
2008	518.691	131.365	115.380	35.707	108	<b>801.251</b>
2009	547.444	124.585	124.241	40.309	476	<b>837.055</b>
2010	562.363	133.579	124.076	37.840	713	<b>858.571</b>
2011	598.876	130.366	127.227	35.182	714	<b>892.365</b>
2012	640.430	143.438	118.933	37.173	629	<b>940.603</b>
2013	665.582	124.729	116.500	32.703	708	<b>940.222</b>
2014	698.113	128.325	126.677	31.758	897	<b>985.770</b>
2015	740.574	147.323	128.919	30.159	1.259	<b>1.048.234</b>
2016	774.415	196.800	130.700	35.617	2.423	<b>1.139.955</b>

\*Incluye a los sindicatos de establecimiento.

\*\*No existe información disponible para el año 1996.

Fuente: Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

**b) Sindicatos por rama de actividad económica:** Por otra parte, al mirar la distribución de los sindicatos por rama de actividad económica destaca la sindicalización en el sector comercio; transporte, almacenamiento y comunicaciones; industria manufacturera (cuadro 3). Pese a estas tendencias hay que recordar la importancia del sector minero que, aunque tiene una tasa de

sindicalización menor, constituye uno de los sectores más fuertes en Chile, lo que se relaciona en gran medida con la importancia estratégica de la minería (especialmente el cobre) y su extensa tradición sindical (Zapata, 2010). Es posible vincular su poder sindical con la idea de posición estratégica de Womack (2007).

**Cuadro 3**  
**Cantidad de trabajadores afiliados a sindicatos activos,**  
**por sexo, según rama de actividad económica, año 2014 a 2016**

Actividad Económica	2014			2015			2016		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	21.739	6.148	27.887	19.732	7.519	27.251	24.197	9.076	33.273
Pesca	27.899	8.311	36.210	28.968	9.382	38.350	29.413	10.270	39.683
Explotación de minas y canteras	50.493	3.827	54.320	49.890	3.728	53.618	50.747	3.809	54.556
Industrias manufactureras	98.321	24.355	122.676	100.245	28.845	129.090	99.482	30.346	129.828
Suministro de electricidad, gas y agua	9.724	2.899	12.623	10.047	2.793	12.840	10.461	2.688	13.149
Construcción	49.327	6.493	55.820	41.941	6.927	48.868	62.891	22.801	85.692
Comercio	106.597	107.945	214.542	105.766	119.800	225.566	104.670	121.394	226.064
Hoteles y restaurantes	11.118	21.470	32.588	11.436	25.554	36.990	11.245	27.463	38.708
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	119.357	25.473	144.830	123.972	26.156	150.128	127.561	28.942	156.503
Intermediación financiera	17.779	20.061	37.840	19.098	20.351	39.449	24.344	28.604	52.948
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	34.661	19.454	54.115	36.373	24.258	60.631	35.234	26.230	61.464
Administración pública y defensa	3.976	5.427	9.403	3.803	5.430	9.233	3.522	5.458	8.980
Enseñanza	21.630	38.626	60.256	23.311	44.050	67.361	25.296	48.766	74.062
Servicios sociales y de salud	9.867	31.219	41.086	8.431	34.296	42.727	9.162	39.191	48.353
Otras actividades de servicios comunitarios	37.772	26.653	64.425	50.211	30.894	81.105	49.495	32.809	82.304
Hogares privados con servicio doméstico	711	70	781	725	107	832	755	134	889
Organizaciones y órganos extraterritoriales	272	77	349	185	55	240	275	47	322
Otras actividades no Especificadas	9.269	6.750	16.019	11.959	11.996	23.955	16.685	16.492	33.177
<b>Total</b>	<b>630.512</b>	<b>355.258</b>	<b>985.770</b>	<b>646.093</b>	<b>402.141</b>	<b>1.048.234</b>	<b>685.435</b>	<b>454.520</b>	<b>1.139.955</b>

Fuente: Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.

### 3. La negociación colectiva limitada

Ahora bien, ¿el poder sindical se sostiene solo o principalmente en la cantidad de trabajadores/as afiliados/as a sindicatos? Evidentemente que no. Es cierto que el aumento de la sindicalización es un elemento relevante que propicia una mayor valoración de estos espacios de representación colectiva, ayuda a promover una cultura sindical, facilita el desarrollo de liderazgos, etc. Pero, a la vez, si no está acompañado de otras medidas puede tener efectos menos auspiciosos o conducir en el sentido contrario, agudizando los procesos de fragmentación y competencia sindical, situación especialmente delicada en el caso chileno considerando la debilidad de nuestro sistema de relaciones laborales. Más concretamente, es en el contexto de la negociación colectiva donde se confirma el poder sindical (o su debilidad). Y, en ese sentido, lamentablemente la negociación en Chile sigue atrapada en el nivel de la empresa fundamentalmente. La literatura sindical es clara en señalar que mientras la negociación se mantiene en el nivel de empresa las opciones de los sindicatos de equiparar fuerzas con los empleadores son más complejas. Por el contrario, cuando el nivel de negociación colectiva abarca también el plano sectorial y nacional sus opciones aumentan. Según el Informe Mundial sobre salarios de la OIT 2014-2015 la existencia de convenios colectivos tiende a reducir la desigualdad salarial debido a que “los convenios colectivos elevan el mínimo y comprimen la distribución de los salarios; ello refleja que tanto las ganancias relativas como los intereses normativos sobre la desigualdad representan motivaciones para los afiliados sindicales” (OIT, 2015). Entonces, este sigue siendo un problema central en el plano de las relaciones laborales en Chile. El aumento de la afiliación sindical no repercutirá en poder sindical si no se modifica la manera en que se negocia colectivamente. Por lo demás, si se ajustan a las disposiciones que entrega la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto de la importancia de la libertad sindical y la negociación colectiva (Caamaño, Ugarte, 2009).

El sistema de relaciones laborales que surge del Plan Laboral ha sido objeto de diferentes críticas (teóricas, conceptuales, empíricas), pero en general se coincide en el sentido que las

reformas laborales efectuadas a contar de 1990 (incluyendo la última) no han modificado las orientaciones esenciales del modelo impuesto en dictadura que limitan la libertad sindical (Caamaño, 2016; Narbona, 2015; Feres, 2009). En ese sentido, está plenamente vigente el desafío de fortalecer la libertad sindical y la negociación como ejes de nuestras relaciones laborales, así como repensar el derecho del trabajo (Caamaño, 2006). De tal modo, los debates asociados a negociación colectiva tienen relación con diferentes aspectos: funciones, niveles, procedimientos (sobre-regulación), sanciones, materias, fueros, huelga, sujeto de negociación (sindicatos y no grupos negociadores como permite nuestra legislación), vinculación con la Constitución Política y las Normas Internacionales del Trabajo, etc. (Caamaño, Ugarte, 2009). Paralelamente al aumento de la sindicalización que ya mencionamos, el número de huelgas disminuyó de 730 en 2014 a 630 en 2017 (Diario Uchile, 03/04/2018). El Observatorio de Huelgas Laborales de COES también verificó que la actividad huelguística cayó en 2017, quebrando la tendencia ascendente de los años anteriores. Es decir, “Respecto del 2016, en el sector privado, el número de huelgas legales disminuyó 35% y el de las huelgas extra-legales en un 45%. En el sector público la tendencia fue similar, pasando de 127 a 118 huelgas. La cantidad de trabajadores comprometidos en las distintas modalidades de huelga también experimentó un declive respecto del año anterior” (OHL, 2018, p.5).

Entonces, desde esta perspectiva la reforma habría incidido en la disminución de la frecuencia y volumen de las huelgas, aunque ello no implica reconocer el fin del ciclo ascendente de conflictividad del período 2006-2016. En base a lo anterior se puede plantear que hay más trabajadores en sindicatos, pero con un margen de acción acotado. La reforma favorece un tipo de sindicato y un contexto de posibilidades para su acción que estimula ciertas prácticas (sindicalización, aunque focalizada en ciertos ámbitos), pero limita otras (negociación colectiva, participación política, negociaciones ramales, etc.). En este marco Muñoz ha sostenido que “El cuarto pilar”, como se le denominó grandilocuentemente a la futura Reforma Laboral, pareciera no ser otra cosa que un *upgrade* de las limitaciones jurídicas que se han implementado sobre los trabajadores desde fines de los 70 en el país, intentando

delimitar y producir, institucionalmente, a las organizaciones sindicales en virtud de su debilitamiento” (El Mostrador, 09/11/2014).

La reforma laboral de 2016 se abocó a diferentes materias, entre las que es posible destacar aquellas referidas a los plazos y reglas de la negociación colectiva (inclusión de los pisos de negociación), la comisión negociadora, procedimiento de huelga (eliminación del reemplazo de trabajadores en huelgas, pero inclusión de los servicios mínimos), participación de la mujer en los directorios sindicales y negociaciones colectivas. Una materia que fue excluida desde el inicio de la discusión legislativa fue lo referido al nivel de la negociación colectiva que siguió privilegiando el ámbito de la empresa (justamente aquella que dificulta equilibrar el poder con los empleadores e impide que los/as trabajadores/as se ubiquen en mejor pie para disputar una justa distribución de la riqueza). Veamos con algo más de detalle algunas de estas normas. En el contexto de la negociación colectiva se estableció que la respuesta del empleador no puede ser inferior a lo convenido en la última negociación con la excepción de algunos asuntos específicos. Según indica el Código del Trabajo en su artículo 336, “la respuesta del empleador deberá contener, a lo menos, el piso de la negociación. En el caso de existir instrumento colectivo vigente, se entenderá por piso de la negociación idénticas estipulaciones a las establecidas en el instrumento colectivo vigente, con los valores que corresponda pagar a la fecha de término del contrato. Se entenderán excluidos del piso de la negociación la reajustabilidad pactada, los incrementos reales pactados, los pactos sobre condiciones especiales de trabajo y los beneficios que se otorgan sólo por motivo de la firma del instrumento colectivo. El acuerdo de extensión de beneficios que forme parte de un instrumento colectivo tampoco constituye piso de la negociación” (Código del Trabajo, 2019).

Los servicios mínimos y equipos de emergencia son una novedad en nuestra legislación y pueden ser vistos en directa relación con la dinámica de la huelga. Una de las críticas que habitualmente hicieron investigadores, abogados y dirigentes sindicales era a la figura del reemplazo de trabajadores en huelga, pues se traducía en una pérdida de fuerza en contextos de negociación. Pues bien, esta norma fue eliminada, pero se



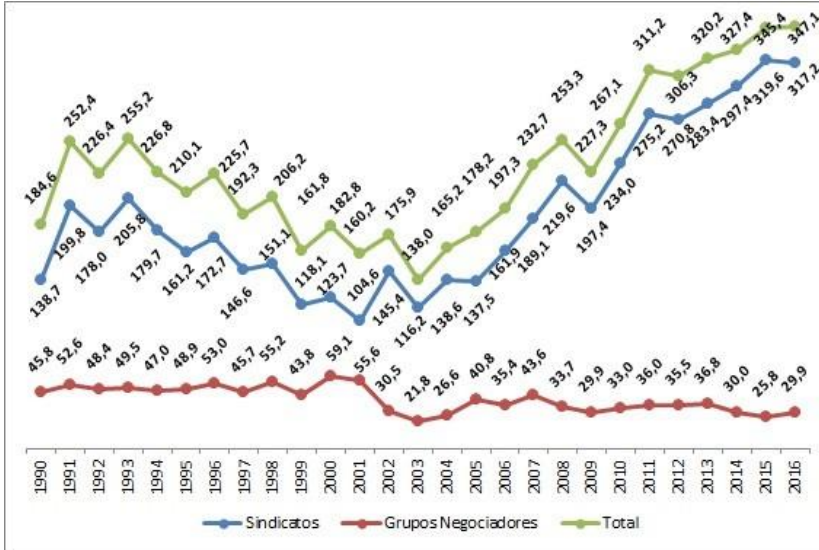
incorporó la que alude a servicios mínimos. Esto implica que empleadores y sindicatos deben fijar 180 días antes del vencimiento de su contrato colectivo aquellos procesos y tareas que continuarán siendo realizadas durante la huelga sin que impliquen (según dice la norma) un menoscabo de dicho derecho. De acuerdo con lo indicado en el artículo 359 del Código del Trabajo su propósito es “proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes, así como garantizar la prestación de servicios de utilidad pública, la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y para garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios. En esta determinación se deberán considerar los requerimientos vinculados con el tamaño y características de la empresa, establecimiento o faena” (Código del trabajo, 2019).

Esta definición generó dudas e incertidumbres y para muchos investigadores la norma ocasiona tantas o más dificultades a los sindicatos como lo hacía el reemplazo de trabajadores en huelga. Surgieron diversas interrogantes al respecto: ¿la aplicación de servicios mínimos sería limitada o extensa?, Y si sucede esto último, ¿se traduciría en una forma de asegurar la continuidad de la producción y por lo tanto serían un límite al ejercicio de la huelga?, ¿Por qué incluir “bienes corporales”?, ¿La determinación del equipo de emergencia, que es propuesto por la empresa, podría conducir a incluir en ellos a activistas sindicales o a desviar la atención de sus dirigentes de los problemas de fondo que se juegan en toda negociación colectiva?, ¿Cuánto se complicará y alargará la negociación colectiva por la definición de servicios mínimos, considerando que su determinación es necesaria para el inicio de dicho proceso?, ¿Los procedimientos establecidos mantendrán invisibilizados los conflictos laborales o ayudarán de algún modo a su difusión pública?, etc. En este sentido, antes de la promulgación de la normativa el abogado laboralista José Luis Ugarte sostenía: “Los servicios mínimos van a seguir el humor del gobierno de turno y en aquellas empresas estratégicas donde el gobierno considere que le molesta la huelga, los servicios mínimos se van a ir hacia arriba. Entonces, lo único que le queda a los trabajadores es la justicia” (El Desconcierto, 03/01/2017).

Lo cierto es que la calificación de los servicios mínimos y de quienes conformarán el equipo de emergencia no es sencilla. Además, es cierto que se establecen nuevas etapas de negociación, se tiende a la judicialización, se colocan disposiciones que frenan la realización de la huelga y se sobrecarga de trabajo a la Dirección del Trabajo (DT), los tribunales y a los propios sindicatos. Es dable pensar que el empleador, al saber con anticipación sus márgenes de operación y funcionamiento en caso de conflicto, podrá preparar de mejor modo sus acciones. Las primeras experiencias de definición de servicios mínimos muestran situaciones diversas. Por ejemplo, en Banco Chile incluyeron el 20% de la dotación de cajeros (La Tercera, 28/06/2017); en Banco Estado 11,5% (La Tercera, 25/07/2018); en la Clínica Mayor de Temuco 37%, pero en la Unidad de Urgencia y de Paciente Crítico más del 65% (RHManagement, s/f) y en Enel Generación 8% (La Tercera, 16/11/2017). Se trata de procesos de negociación complejos, que implican obstáculos adicionales para los sindicatos debido a que la normativa incorporó una disposición que permite al empleador efectuar “ajustes necesarios”, es decir, ajustar turnos y horarios de los trabajadores no involucrados en la huelga (artículo 403 del Código del Trabajo). Además, si se llega a concretar la huelga las dinámicas y tácticas propias de estas coyunturas siguen operando.

Por último, cabe consignar que la reforma introdujo cambios que se orientaron a abrir espacios a la participación de la mujer en los directorios sindicales. Para tal efecto se hizo la distinción entre organizaciones sindicales que contaran con 33% o más de socias y las que cuentan con menos de este porcentaje. En el primer caso la cantidad de mujeres incorporadas varía según el tamaño de los sindicatos, pudiendo ubicarse entre 2 (para aquellos sindicatos que cuenten con entre 25 y 249 integrantes) y 4 (para los que superan los 3.000 socios/as). En el segundo la cantidad de mujeres que se incorporarán surge de la aplicación de una fórmula asociada a un factor de participación femenina y no garantiza su inclusión en el directorio. Asimismo, se promueve la participación de mujeres en la comisión negociadora en los sindicatos que tengan afiliación femenina, aunque es posible renunciar a ese derecho siguiendo ciertos procedimientos (informar a la asamblea, por ejemplo).

**Gráfico 1 Evolución de trabajadores involucrados (expresado en miles) en instrumentos colectivos que inician su vigencia cada año, según entidad negociadora, años 1990 a 2016**



Fuente: Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

## 4. Sindicalismo en una empresa transnacional. El caso de Maersk Container Industry

### 4.1. Marco general

La fábrica de contenedores Maersk Container Industry San Antonio (MCIS) ubicada en la localidad de Malvilla, V Región de Chile, comenzó a ser construida en 2013 e inició sus operaciones en 2015. El cierre de la fábrica fue anunciado el 14 de junio de 2018, es decir, seis años después de su instalación y a solo tres años del inicio de sus operaciones. La noticia tomó por sorpresa a los diferentes actores políticos y sindicales, quienes pensaban que aquí se consolidaría un centro de producción y empleo. Sus expectativas estaban razonablemente fundadas. La instalación y puesta en

marcha de las operaciones fue evaluada entre 2008 y 2011, implicó una inversión de US\$200 millones y apenas comenzaba su funcionamiento. La empresa era parte del grupo danés A.P Moller-Maersk que está vinculado a distintas áreas (construcción de naves, aviación, tecnología, petróleo, gas, industria, etc.), aunque sobresale en el área de energía y en las actividades de transporte marítimo donde es la principal compañía a nivel mundial. El grupo fue fundado en 1904 y cuenta con una flota de buques, ferrys, plataformas de perforación, remolcadores, entre muchas otras embarcaciones. En 2005 contaba con más de 60 mil empleados en 125 países y su flota estaba conformada por más de 250 naves que le permitían alcanzar una capacidad de carga de 12 millones de toneladas (El Mercurio, 14/05/2005). El primer semestre de 2018 “registró ganancias por US\$ 2.763 millones” a nivel mundial (El Mercurio, 18/08/2018). Por lo tanto, la instalación de la fábrica en Chile fue una decisión evaluada y planificada, sostenida por un conglomerado económico internacional, que requirió también una inversión importante. Los trabajadores parecían iniciar un período de desarrollo laboral y sindical que quedó rápidamente truncado. ¿Qué explica entonces el cierre de las operaciones? Creemos que reflexionar al respecto nos permitirá sumar otros factores que inciden en las dinámicas sindicales. Veremos a continuación algunos de ellos.

#### 4.2. *La posición de la empresa*

##### **a) Condiciones de mercado y exigencias de competitividad:**

Entre las razones que entregó la empresa para adoptar esta medida, que significó el despido de 1.209 trabajadores, se encuentran las condiciones de mercado, particularmente las condiciones adversas de producción. Se trataba de una medida forzada por las dinámicas y exigencias que impone la producción a escala global, marcadas por la sobreproducción de contenedores y la reducción de los costos, que terminaron por afectar su competitividad. Las multinacionales realizan frecuentemente revisión y ajustes de sus estrategias generales y específicas de organización, gestión y producción que pueden afectar sus decisiones de deslocalización geográfica. Tales decisiones requieren

mirar en detalle el poder de estas empresas, sus dinámicas de competitividad y eficiencia, así como el rol que le cabe al Estado y los sindicatos en esos procesos (De la Garza, Hernández, 2016; OCDE, 2011; Beck, 1998). En el caso que examinamos se ha destacado la instalación de nuevas fábricas en China, lo que elevó la producción de contenedores; la necesidad que existe en el caso de Chile de importar casi la totalidad de los insumos que requiere la industria; el tiempo de transporte de la materia prima importada a nuestro país; las dificultades para cumplir con los compromisos adquiridos con los clientes; el reducido número de clientes; etc. (PortalPortuario, 14/06/2018). Naturalmente, estas condiciones hablan de la débil posición de Chile en el contexto mundial y las dificultades que existen para resolver los requerimientos de esta empresa en particular. El desarrollo de la industria nacional y su articulación con la producción en las diferentes regiones, sectores y empresas del país parece ser un asunto importante de revisar. En definitiva, según indicó la empresa había que considerar “la sobreproducción de contenedores en el mundo y la dificultad permanente para conseguir a nivel regional proveedores de insumos para la fabricación...” (Biobiochile, 14/06/2018). Esta situación condujo a relevar lo que ocurría con la industria naviera a nivel internacional y, en ese marco, las dinámicas de compra y venta, los costos, el rol de los diferentes actores, etc. En esa dirección, Francis Mc Cawley, ex ejecutivo de Maersk Container Industry aludió a algunos aspectos que caracterizan la crisis por la que atravesaba la industria: “Mucha oferta y fletes muy bajos, lo que ha obligado a las navieras (que compran contenedores) a posponer la renovación de sus unidades refrigeradas. Antes los reefers se renovaban a los 10 o 12 años, hoy los hacen durar entre 15 y 20 años. Por eso la demanda ha bajado muchísimo y, por otra parte, la oferta de unidades en China ha aumentado con nuevos proveedores. Pero lo anterior, en mi opinión, no es lo que más pesó en el cierre de la planta (Mundo Marítimo, 18/06/2018)”.

b) **Relaciones laborales y sindicales:** Asimismo, se señaló que la medida se relacionaba con una tensa relación laboral (reflejada en más de 40 causas en tribunales laborales), alta rotación, elevado ausentismo laboral y presentación de licencias médicas. Es decir, para la empresa estas dinámicas, sumado a otros problemas técnicos y operacionales, constituyeron un freno para el desarrollo del negocio y el logro de altos estándares de producción. En ese sentido, Francis Mc Cawley sostuvo que “Efectivamente la inversión fue bien reflexionada y evaluada, pero creo que en el tema laboral nos equivocamos”. (Mundo Marítimo, 18/06/2018). Al respecto se debe mencionar la huelga de 15 días efectuada en 2017 y que involucró a los dos sindicatos. Según Francis Mc Cawley “La huelga y la violencia desatada en los accesos de la planta fue una pésima y lamentable situación que junto a la baja productividad, en mi opinión, apuró la decisión del cierre de la planta”. Y añadió: “Uno se pregunta cómo una empresa que está partiendo, trabajadores que antes no tenían trabajo, (con) buenos beneficios, promedio de \$500.000 de sueldo, transporte, alimentación, llegan a un paro” (La Tercera, 19/06/2019). Él mismo señaló: “Una huelga es un acontecimiento que nadie quiere. Ahora si esta sucede en una empresa que está partiendo, con dificultades técnicas, perdiendo mucho dinero, sin alcanzar los niveles de calidad y producción necesarios para competir, con una situación de mercado desfavorable y otros problemas, es de una gran irresponsabilidad ir a huelga por incrementos y beneficios que la empresa no está en condiciones de solventar” (Mundo Marítimo, 18/06/2018).

Contrariamente a esta mirada que asigna importancia a las relaciones laborales en la decisión de la empresa, el gerente general de Maersk Container Industry, Ronnie B. Jensen, sostuvo que la razón del cierre se explica por el hecho de que las operaciones en Chile no fueron competitivas en el mercado global, lo que se vio agravado por los cambios en las condiciones del mercado internacional. En este sentido, descartó que dichas relaciones o la huelga de 2017 fuese un componente relevante. Explica al respecto: “Hacer una

inversión de este tamaño es claramente la mejor prueba de que creíamos que la ubicación en Chile era un buen lugar para nuestro negocio y que sería de gran valor para nuestros clientes, la comunidad y el país. Para ser competitivos también debemos evaluar y adaptar nuestras ofertas y operaciones constantemente. Desafortunadamente, cuando los cambios fundamentales en el mercado se arraigaron con fuerza, no vimos otra opción que adaptarnos y cerrar la fábrica”. Y agregó: “Cerrar la fábrica fue una decisión difícil, pero necesaria, y lamentamos el impacto que tiene en nuestros trabajadores, sus familias y la comunidad. Todos los trabajadores están recibiendo un paquete de indemnización con una compensación que va más allá de los requisitos legales. El plan es consolidar todas las actividades en nuestra planta original en China para lograr una mayor utilización de la capacidad y una estructura de costos más simple” (La Tercera, 24/06/2018).

- c) **La guerra comercial entre EEUU y China iniciada en 2018:** La situación de la fábrica en Chile ha sido vinculada a la denominada “mayor guerra comercial de la historia” (entre EEUU y China). En un escenario global los afectados por esta refriega no son solamente estas dos potencias, sino sus socios comerciales. Esto se puede apreciar en la “negociación forzada” de los TLC que EEUU impuso a Canadá y México, proceso que ha colocado un manto de dudas sobre esta forma de integración que ha prevalecido desde la época de postguerra (Agosin, 2019; Rosales, 2019; Feldman, 2015). A la vez, ha colocado la figura del presidente Trump en el centro de atención mundial. Lo cierto es que los grandes operadores de embarcaciones de contenedores que transportan bienes en las diferentes regiones del mundo vieron afectadas sus operaciones por las medidas de proteccionismo comercial que implican nuevos aranceles y reducción de las importaciones y exportaciones (BBC News Mundo, 16/07/2018). En ese escenario, la situación de A.P. Moeller-Maersk es una de las más complicadas. Se ha indicado que es necesario considerar diversos aspectos para comprender lo que

ocurría con la empresa: “La compañía de embarque Maersk controla el 19% del comercio marítimo y es la segunda transportadora en el corredor comercial Lejano Oriente-América del Norte, con un 15% del mercado”; Maersk “ha perdido casi un tercio de su valor en el mercado este año”; según Hansen, economista de inversión del banco Nordnet en Copenhague, “las acciones de la compañía transportadora podrían caer por lo menos otro 10%”; “la empresa anunció que también necesitaría reducir su servicio entre Asia y el norte de Europa”; el retiro de EE.UU. del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica en 2017 es otro factor; hay que incluir también la difícil renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), etc. (BBC News Mundo, 16/07/2018). En definitiva, “Todo el cambio de estrategia comercial y geopolítica del gobierno del presidente Donald Trump tiene a la empresa de carga desequilibrada” (BBC News Mundo, 16/07/2018).

### 4.3. *La posición de los sindicatos*

Una vez anunciado el cierre de la fábrica la dirigencia sindical orientó sus acciones en varias direcciones: realizaron un análisis de las relaciones laborales en la empresa; procuraron analizar las razones del cierre de las operaciones; y apoyaron a los trabajadores en su etapa de finiquitos.

- a) **Las relaciones laborales en la empresa:** Los sindicatos confirmaron que existía una serie de demandas presentadas por incumplimientos de la empresa, acciones que entendían eran parte de sus obligaciones y derechos de representación. Según Alejandro Villatoro, presidente del sindicato 2, las primeras demandas fueron interpuestas por la alta gerencia a propósito de procesos de despidos (Biobiochile, 22/06/2018). Desde 2015 las demandas se relacionaron con motivos muy diversos: despido injustificado, tutela laboral (asociado a derechos fundamentales), no pago del tiempo utilizado por los trabajadores para cambiarse de ropa, no pago de bono de producción, “no pago de remuneraciones, maltrato



sicológico, despidos masivos posterior a la negociación colectiva”, etc. (Biobiochile, 22/06/2018). Varias de estas falencias fueron detectadas por el Ministerio del Trabajo en un estudio realizado en 2017. De acuerdo con este informe, se “identifica que el sistema de compensaciones sin acceso a metas conspira a favor del ausentismo, dado que “el pago de la licencia médica por el ente administrador le permitiría al trabajador mantener el mismo nivel de ingreso”. En términos de cultura organizacional “se advierte un bajo compromiso de los trabajadores, producto de la barrera idiomática, cultural y de distancia geográfica...También se advierte la poca capacitación recibida por los trabajadores, la que se limitó solamente a los cursos dictados por Sence en competencias técnicas de soldadura, principalmente” (La Tercera, 19/06/2019). En este marco, la huelga de 2017, que giraba en torno a exigencias de reajuste salarial, seguridad laboral, bonos de producción, entre otros beneficios sociales, fue un episodio importante en la corta historia de los dos sindicatos en Chile. A la vez, tuvo momentos complicados, aunque no desconocidos en el mundo sindical, como los enfrentamientos con Carabineros cerca de la fábrica (Biobiochile, 22/06/2018).

- b) Causas del cierre:** Para los dirigentes sindicales las causas del cierre de la empresa no estaban relacionadas con el tipo de relación laboral o al desarrollo de la huelga en 2017. Tampoco la asociaban a la eficiencia o utilidades de la empresa en Chile, pues sostenían que sus resultados arrojaban resultados positivos. En lugar de eso apuntaban a los negocios que la empresa estaba iniciando en China, particularmente, la compra de la naviera Hamburg Süd. Cabe recordar que el acuerdo para esta adquisición se logró en abril de 2017 y tuvo un valor de 3.700 millones de euros (US\$4.035 millones). En esos momentos Soren Skou, CEO de Maersk Line y A.P Moller Maersk, sostuvo: “Hoy hemos dado un paso decisivo hacia el futuro común de Maersk Line y Hamburg Süd. Nuestro Due Delillence confirmó que Hamburg Süd es una empresa bien administrada con marcas fuertes y muy respetadas. Hemos confirmado las sinergias

previstas y estamos convencidos de que nuestro plan para maximizar la retención de clientes es el camino correcto a seguir” (MundoMarítimo, 10/04/2017). Y en el mismo medio se afirma: “Con la adquisición, Maersk Line y Hamburg Süd alcanzarán una capacidad total de contenedores de alrededor de 3,9 millones de TEUs, concentrando un 18,7% de la capacidad mundial, según publicó Alphaline el 24 de abril de 2017. La flota combinada constará de 743 buques de contenedores”. Se estaba produciendo entonces un acomodo de la producción de la empresa a escala global, lo que llevó a privilegiar la ocupación (el tránsito) por ciertas regiones del mundo. Es decir, “En ese trato la compañía acordó que bajaría, en la ruta Lejano Oriente - Costa Este de Sudamérica, la capacidad combinada de ambas empresas para el envío de contenedores de un 50-45% a un 39-34%” (Biobiochile, 22/06/2018). A la vez, Alejandro Villatoro señaló que “la falta del denominado “clúster” en la zona, que nunca se concretó, contribuyó a este resultado” (La Tercera, 19/06/2019). Y agrega el dirigente: “No se generaron negocios ni fábricas. La CAP en Talcahuano debió habernos abastecido de acero, por ejemplo. No hubo incentivos para que se compraran los insumos dentro del país”, indicó (La Tercera, 19/06/2019). ¿Era evitable el desenlace? Para el sindicato el desenlace era evitable. Más que en las dinámicas laborales o sindicales, los dirigentes colocaron énfasis en las resoluciones propias de toda empresa que busca optimizar sus negocios y que no alcanza la competitividad y eficiencia esperada. O sea, “Nosotros creemos que el cierre era evitable. Aquí no pasa por un tema de que los trabajadores hayan desempeñado mal su labor, sino que pasa efectivamente porque la empresa no fue competitiva en el mercado internacional, no supo hacer los negocios que eran parte fundamental de esta empresa productiva es que tiene que tener clientes para venderles su producción, porque si no somos capaces de eso, todo lo bueno que hagamos no repercute en nada”....“Así que, la empresa hoy día está tratando de echarle la culpa a las organizaciones sindicales, con un proceso de negociación

colectiva recién pasado, culpando a los trabajadores por su incompetencia o la maquinaria, aunque cuando nace esta empresa todo quedó mal diseñado, entonces ya no es un tema de los trabajadores, sino que un tema de diseño y desde ahí se empiezan a implementar mejoras”, afirmó. (PortalPortuario, 15/06/2019). Lo anterior nos lleva a remarcar el poder de maniobra del capital y algunos elementos que se deben considerar en la definición de las estrategias empresariales en el plano local y global (Bauman, 2003, 1998). Al mismo tiempo, cabe reflexionar sobre las estrategias sindicales, sus márgenes de acción y la vinculación de los dirigentes con las bases en estos contextos. De igual modo, se deben mirar las articulaciones y conflictos entre los propios sindicatos que en este caso no estuvieron ausentes (El Libero, 01/07/2018).

- c) **Apoyo a los trabajadores:** El apoyo se expresó de diferentes maneras. Realizaron asambleas y reuniones para definir los pasos a seguir, gestionaron reuniones con autoridades locales y políticas (por ejemplo, expusieron en la comisión de trabajo de la Cámara de Diputados), presentaron quejas ante organismos internacionales (OCDE, OIT) y definieron estrategias de comunicación hacia el entorno para evitar que el cierre fuese asociado a la irresponsabilidad de los sindicatos (Portalportuario, 15/06/2018). A la vez, se destacó que la medida no fue comunicada oportunamente a los representantes sindicales. Según Alejandro Villatoro, presidente del sindicato N°2, “Siempre existió esa amenaza y sí se hablaba de un despido masivo, de unos 300 trabajadores, pero nunca pensamos que iba a ser el cierre total de la empresa (El ciudadano, 15/06/2018)”. En el mismo sentido, el presidente del sindicato N°1 Carlos García atribuyó a la compañía el hecho de ocultar información. “Probablemente en Europa se hubiera dado un trato bastante más decente, más coherente, más culto, en el sentido de permitir la responsabilidad social que corresponde en este tipo de situaciones y no avisarle al trabajador a última hora que ya no tiene su fuente laboral y que se las arregle como pueda (...) Nos dejaron en la calle

de un día para otro, esa es la verdad” (El ciudadano, 15/06/2018). Posteriormente el sindicato N°1 (patrocinado por la CUT) presentó la queja ante la OCDE por considerar que se habían vulnerado sus Directrices para Empresas Multinacionales, específicamente respecto al aviso oportuno a los sindicatos en el contexto de la reestructuración. Se esperaba lograr mejores condiciones de salida para los trabajadores, sin embargo, en abril de este año Maersk declinó la mediación propuesta por la organización (La Tercera, 28/06/2018, 19/04/2019). Queda pendiente por cierto un examen más acucioso de los elementos que dieron sustento y definieron esta presentación.

#### 4.4. *La CUT, el Gobierno y otras organizaciones*

- a) **La CUT:** La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) criticó la medida porque implicaba cuantiosos despidos, pero también destacó que fue tomada sin informar a los sindicatos, de manera abrupta y sin respetar los estándares sociolaborales que impone la OCDE. No obstante, cabe señalar que cuando la empresa anunció el cierre de las operaciones clarificó que las desvinculaciones se harían respetando la normativa nacional, con indemnizaciones superiores a las establecidas legalmente en Chile. La central también aludió a las favorables condiciones que tienen las empresas para instalarse o abandonar el país y a la inexistencia de regulaciones estrictas por parte del Estado. A través de su presidenta Bárbara Figueroa la CUT hizo ver su opinión: “si acá hay una empresa que hizo un compromiso con el Estado de Chile de instalarse a 20 años en nuestro país, que comprometió trabajo, proyección económica, pero que, sin embargo, hoy cierra sus puertas porque en el documento oficial que ellos emanan, lo que dicen es que no están en condiciones ni cuentan con las materias primas (...), y uno se pregunta, entonces, cuál es el compromiso que esta empresa hizo con el Estado” (La Tercera, 19/06/2019).

- b) **El Gobierno y otros actores políticos:** El Gobierno, a través del ministro del Trabajo, Nicolás Monckeberg, entregó su apoyo a los trabajadores y apuntó a salvaguardar los derechos laborales y los finiquitos de los trabajadores. Aludió también a planes de reconversión y reinserción laboral y sostuvo que dado su nivel de calificación podrían aspirar “a empleos de calidad y mejor remunerados que los empleos de emergencia, que además son transitorios” (La Tercera, 19/06/2019). La autoridad laboral indicó: “Nos parece una situación lamentable, por las 1.200 familias que pierden el sustento y el trabajo”... recordando que “nuestra obligación como gobierno es darles totales garantías a los trabajadores, a través de la Dirección del Trabajo, de que haremos respetar todos y cada uno de los derechos laborales que corresponden”. En esa línea, agregó que “me he contactado con el director del Trabajo para que refuerce el servicio en Valparaíso para que esté plenamente disponible a cualquier requerimiento de los trabajadores en este trámite de finiquito”. Finalmente, el ministro señaló que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) será puesto “a disposición de los trabajadores (despedidos) que deseen capacitarse o reorientarse” hacia otra actividad laboral. (EMOL, 14/06/2018). En general, es una respuesta débil, que muestra el estrecho margen de acción del gobierno y el Estado. La responsabilidad de una futura inserción laboral queda vinculada básicamente al propio individuo. Además, en materia de capacitación existen diversos problemas que dificultan una articulación virtuosa con el empleo (CREASYS, 2019). En una línea similar de argumentación se refirió la principal autoridad de la comuna de San Antonio, el alcalde Omar Vera, quien comprometió el apoyo a los trabajadores a través de los diferentes departamentos municipales y de la gestión de recursos ante la autoridad central (El ciudadano, 15/06/2018). Finalmente, otros actores recordaron la inversión que el Estado realizó para viabilizar el funcionamiento de la empresa y se solicitó esclarecer los recursos comprometidos. Según el diputado Marcelo Díaz (PS) “serían cerca de 2 millones de dólares los que el Estado de

Chile habría aportado en el proceso de instalación de Maersk” (Biobiochile, 22/06/2018).

## 5. Conclusiones

El artículo ha procurado entregar diferentes antecedentes para conocer la situación del sindicalismo en Chile. En la primera parte se relevaron datos cuantitativos, vinculándolos con los debates sobre reforma laboral. En este sentido, hicimos referencia a las tasas de sindicalización, negociación colectiva y huelgas, así como a la distribución de la afiliación sindical según regiones, tamaño de empresa, por citar algunos indicadores. Entre otras cosas, destacamos que la sindicalización ha experimentado un alza en los últimos años y que ella ha estado vinculada al crecimiento de la sindicalización femenina. Asimismo, como la negociación colectiva sigue circunscrita fundamentalmente al nivel de empresa persiste un desbalance estructural de poder entre empleadores y trabajadores. En este sentido, la reforma laboral no implicó una transformación sustantiva de nuestro sistema de relaciones laborales. Posteriormente, se describió lo que sucedió con el sindicalismo en Maersk que en muy poco tiempo vio cómo la empresa abrió y cerró sus operaciones en Chile. Nos interesó mostrar este caso porque permite visualizar algunos dilemas que enfrentan los sindicatos en la actualidad y que son difíciles de comprender sólo desde un acercamiento cuantitativo. Evidentemente lo que ocurrió en Maersk tiene que ver con procesos de reestructuración empresarial y búsqueda de eficiencia en el escenario global, lo que debería conducir a un análisis de las estrategias o acciones sindicales más adecuadas en dichos escenarios. Quedan abiertas una serie de interrogantes respecto a la necesaria articulación de las redes sindicales nacionales e internacionales, el rol del Estado frente a este tipo de situaciones, la necesidad de impulsar una política de desarrollo sustentable, las condiciones que impone la competencia internacional a la producción nacional, la reutilización de los trabajadores especializados y/o de las instalaciones abandonadas por las fábricas, la responsabilidad social de las empresas, así como los

criterios que conducen a producir para el mercado interno y externo.

## **Bibliografía**

- Agosin, Manuel: Guerra comercial y su impacto en el mundo, en Revista Economía & Administración, MiradaFEN, Diciembre 2018-Enero 2019, N°173, 2019.
- Bauman, Zygmunt: Modernidad líquida, FCE, 2003.
- Bauman, Zygmunt: Trabajo, consumismo y nuevos pobres, Gedisa, 1998.
- Beck, Ulrich: ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización, Paidós, 1998.
- Caamaño Rojo, Eduardo: Crítica a las ideas fundantes del actual modelo normativo de negociación colectiva en Chile y a su reforma, Revista de Derecho, PUCV, XLVI, 2016.
- Caamaño Rojo, Eduardo; José Luis Ugarte: Negociación colectiva y libertad sindical. Un enfoque crítico, LegalPublishing, 2009.
- Caamaño Rojo, Eduardo: La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones laborales y su reconocimiento por la Dirección del Trabajo, Revista de Derecho, PUCV, XXVII, 2006
- Código del Trabajo, 2019.
- Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, CSA: Restricciones legales a la sindicalización y negociación colectiva en América Latina y El Caribe, 2015.
- CREASYS: Capacitación en Chile. Tendencias, análisis y recomendaciones, 2019.
- De la Garza Toledo, Enrique; Marcela Hernández Romo (coordinadores): Configuraciones productivas y relaciones laborales en empresas multinacionales en América Latina, Gedisa Editorial, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2016.
- Drake, Paul: El movimiento obrero en Chile: de la Unidad Popular a la Concertación, Revista de Ciencia Política, Volumen XXIII, N°2, 2003.

- ENCLA: Informe de resultados octava encuesta laboral, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 2014.
- Feldman, Noah: Cool War: The United States, China, and the Future of Global Competition, [Random House Trade Paperbacks](#), 2015.
- Feres, María Ester: Los proyectos de reforma legal sobre la negociación colectiva: ¿esfuerzos azarosos y logros marginales o infructuosos?, en VVAA: Negociación colectiva en Chile. La debilidad de un derecho imprescindible, Dirección del Trabajo, 2009.
- Frías, Patricio: La afiliación sindical en Chile: 1932-1992, Revista Economía y Trabajo, Año 1, N°2, Julio - Diciembre, 1993.
- Narbona, Karina: Antecedentes del modelo de relaciones laborales chileno (2ª edición), Fundación SOL, 2015.
- OCDE: Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, 2011.
- OHL: Informe de huelgas laborales en Chile 2017, Observatorio de Huelgas Laborales (OHL), Universidad Alberto Hurtado y Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), 2018.
- Organización del Trabajo, OIT: Informe Mundial sobre Salarios, 2014-2015. Salarios y desigualdad de ingresos, 2015.
- Prensa digital: El Mercurio, 18/08/2018, 15/01/2018; La Tercera, 19/06/2019, 28/04/2019, 19/04/2019, 25/07/2018, 28/06/2018, 24/06/2018, 16/11/2017, 28/06/2017, 27/04/2016; Diario Financiero, 27/04/2016; El Desconcierto, 03/01/2017; El ciudadano, 15/06/2018; El Mostrador, 09/11/2014; El Siglo, 15/06/2018; EMOL, 14/06/2018; DiarioUchile, 03/04/2018; PortalPortuario, 15/06/2019, 14/06/2018; Biobiochile, 22/06/2018, 14/06/2018; Mundo Marítimo, 18/06/2018, 10/04/2017; El Libero, 01/07/2018; RHManagement, s/f; BBC News Mundo, 16/07/2018.
- Riquelme, Verónica: Huerta M.C: ¿Más mujeres en las directivas sindicales? Estudio de casos en la región del Biobío, Aporte al Debate Laboral, N°39, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 2019 (inédito).
- Riquelme, Verónica; Manuela Abarca: Más mujeres en los sindicatos. Sectores con alta sindicalización femenina,



- Aporte al debate laboral, N°33, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, 2015.
- Riquelme, Verónica; Ximena Valencia: Participación de las mujeres en el mundo sindical. Los desafíos de género en el nuevo milenio, en José Ponce, Camilo Santibañez, Julio Pinto (compiladores): Trabajadores & Trabajadoras. Procesos y acción sindical en el neoliberalismo chileno 1979-2017, América en Movimiento Editorial, 2018.
- Rojas Miño, Irene: Los derechos de libertad sindical en la Constitución chilena, Revista de Derecho, Vol. XXX, N°1, Junio, 2017.
- Rosales, Osvaldo: El conflicto US-China: nueva fase de la globalización, en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, vol.51, N°192, 2019.
- Womack Jr, John: Posición Estratégica y Fuerza obrera. Hacia una nueva historia de los movimientos obreros, Fondo de Cultura Económica, México 2007.
- Zapata, Francisco: Hacia una sociología latinoamericana del trabajo, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, 2010.

Antonio Aravena Carrasco: Presidente de la Asociación Latino Americana de Sociología del Trabajo. Dr. en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Docente en Universidad de Santiago de Chile y Universidad Alberto Hurtado. Este artículo contó con el apoyo y financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico del Gobierno de Chile (FONDECYT-CONICYT). Proyecto Fondecyt Regular N°1181041.

# **Una mirada contemporánea del sindicalismo en Colombia**

Fernando Urrea-Giraldo  
Daniel James Hawkins  
Daniel Felipe Romero

## **Resumen**

El movimiento sindical colombiano se ha caracterizado por su baja tasa de sindicalización, su fragmentación y su alta concentración en el sector público, sobre todo en la rama educativa. Estos rasgos han influido en su baja capacidad de incidencia, tanto en procesos de negociación colectiva como en la formulación de las políticas públicas de materia laboral. La debilidad del sindicalismo en Colombia se relaciona por la estrategia sistemática de violencia antisindical de las elites y las políticas de Estado que ha costado miles de muertos de dirigentes y activistas sindicales, así como una barrera estructural en contra del ejercicio de la actividad sindical en todas las ramas económicas y una estigmatización al sindicalismo que ha sido generalizado en la cultura colombiana. Por el tipo de desarrollo capitalista profundamente desigual, tanto en el campo como en la urbe, y por el conflicto armado colombiano, ser un sindicalista en Colombia nunca ha tenido la legitimidad social ni el respaldo político que le corresponde a su ejercicio de proteger los derechos fundamentales del trabajo y mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Al igual que en otros países de la región, desde los noventa del siglo pasado, la

implementación de políticas económicas neoliberales, como las privatizaciones de importantes empresas públicas y la flexibilización laboral, profundizaron el debilitamiento del sindicalismo colombiano. Pero en años recientes, impulsado, por un lado, por los Acuerdos de Paz de La Habana y, por otro, por una fuerte campaña en contra de las violaciones laborales sistemáticas en Colombia en el marco de las negociaciones de Tratados de Libre Comercio, se ha logrado aprovechar una pequeña ventana de oportunidad para fortalecer la actividad sindical. Por otra parte, un gran movimiento social de protesta que se inició el 21 de noviembre del 2019, un gran Paro Nacional contra las agresivas políticas neoliberales, por la aplicación de los Acuerdos de Paz de La Habana y el derecho a la protesta y por la defensa del medio ambiente, ha sido liderado por el movimiento sindical colombiano en alianza con otros sectores sociales, estudiantes, campesinos y organizaciones étnicas (indígenas y negros), además de colectivos de mujeres y sectores de la diversidad de género y sexual.

### **Abstract**

The Colombian trade union movement has been characterized by its low rate of density, its fragmentation and its high concentration in the public sector, especially in education. These features have influenced its reduced capacity to influence and participate in processes of collective bargaining and the formulation of public policy in aspects associated with work. The weakness of the Colombian union movement is also related to a systematic process of anti-union violence, fomented by the country's elite class, resulting in the murder of thousands of union leaders and activists as well as forming a structural barrier against the exercise of union activity across all economic sectors and a generalized culture of stigmatization against trade unionists. Due to the country's profoundly unequal capitalist development, both in the countryside and in the urban zones, as well as the decades' long armed conflict, being a unionist in Colombia has never had the social legitimacy or the political backing that responds to its cause of protecting fundamental rights at work and improving the quality of life of workers. Similar to in other countries of the region, during the decade of the nineties of the past century, the

implementation of neoliberal economic policies, such as the privatization of important public companies and labour flexibilization, increased the degree of enfeeblement of Colombia's trade union movement. However, in recent years, impelled by, on the one hand, the Peace Agreements of Havana, and by the other, a robust campaign against the systematic labour violations in Colombia, in the framework of the negotiations of Free Trade Agreements, a small window of opportunity has been taken to strengthen union activity in the country. On the other hand, a great social protest movement that began on November 21, 2019, a great National Strike against aggressive neo-liberal policies, for the application Peace Agreements of Habana and the right to protest and for the defense of the environment, has been led by the Colombian trade union movement in alliance with other social sectors, students, peasants and ethnic organizations (indigenous and black), as well as women's groups and sectors of gender and sexual diversity.

### **Palabras claves**

Violencia antisindical, tercerización laboral, movimientos sociales, derechos laborales

### **Key words**

Anti-union violence, labour outsourcing, social movements, labour rights

## **Un breve boceto histórico del sindicalismo y las principales centrales sindicales**

En términos históricos, los sindicatos en Colombia, al igual que en otras sociedades latinoamericanas, se conformaron como instituciones gremiales o de naturaleza profesional centradas en los trabajadores, en un contexto de relaciones obrero-patronales desiguales, reconocido por los Estados. Este fenómeno fue más claro a lo largo del siglo XX, a medida que el desarrollo capitalista

y la urbanización en diferentes escalas y temporalidades se impusieron. Como en otros países, en Colombia los sindicatos son los custodios en el cumplimiento tanto del Contrato de Trabajo Individual como de la Convención Colectiva de Trabajo y todo lo concerniente a lo que es la norma laboral. Para una historia del sindicalismo en Colombia desde el siglo XIX y a lo largo del siglo XX véase Urrutia (1978, 1992, 2016), Perry et al. (1982), Archila (1989), Londoño (1989) y Sandoval (1988).

Archila (2003, 1989) define los movimientos sociales, entre los cuales se destacan los sindicales, como aquellas acciones sociales colectivas permanentes, orientadas a enfrentar condiciones de desigualdad, exclusión o injusticia, y que tienden a ser propositivas en contextos espacio-temporales determinados, teniendo así una dinámica de construcción de consenso y no de imposición a la fuerza.

Las primeras organizaciones con un carácter gremial, predecesoras de los actuales sindicatos, fueron las sociedades de artesanos, se fundaron en la segunda mitad del siglo XIX, promovidas en su nacimiento por la iglesia con un objetivo más religioso y de apoyo recíproco, que como instrumento de reivindicación y bienestar. Sin embargo, esta formación permitió que posteriormente los trabajadores ya tuvieran la experiencia suficiente para organizarse como sindicatos desde 1920, a su vez, sirviendo para la conformación de los nuevos líderes sindicales. La primera de estas organizaciones obreras fue la Sociedad de Artesanos de Bogotá en 1847, como reacción al primer intento del General Tomás Cipriano de Mosquera de liberar la economía, aún bajo los vestigios imperantes en el régimen colonial, de proteccionismo extremo (Hernández, 2004).

Según el primer Censo Sindical de Colombia, realizado en 1947, el primer sindicato en obtener el reconocimiento estatal fue el Sindicato de Tipógrafos de Bogotá, en 1906, iniciando una serie de formalizaciones jurídicas de varios sindicatos, en todo el país, contabilizando 99 sindicatos reconocidos a finales de 1930 (Hernández, 2004).

Las primeras huelgas obreras en el país no las llevaron a cabo organizaciones obreras permanentes. Las huelgas eran espontáneas y de corta duración, pero, en contraste con la experiencia de otros países latinoamericanos, estas primeras huelgas no fueron

organizadas por sindicatos anarcosindicalistas. La razón por la cual el anarcosindicalismo tuvo poca fuerza en Colombia fue la debilidad de la corriente migratoria europea al país. Mientras que en Argentina, Chile y Brasil los inmigrantes españoles e italianos introdujeron la ideología anarcosindicalista en la organización obrera, la falta de inmigrantes en Colombia hizo posible el desarrollo autóctono de los sindicatos (Urrutia, 1978 y 2016).

Por el tipo de desarrollo capitalista profundamente desigual, tanto en el campo como en la urbe, ser un sindicalista en Colombia nunca ha tenido la legitimidad social ni el respaldo político que le corresponde a su ejercicio de proteger los derechos fundamentales del trabajo y mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Por cierto, desde sus comienzos a principios del siglo XX, el movimiento sindical colombiano ha enfrentado múltiples actos de represión y violencia. La masacre de miles de trabajadores bananeros de la United Fruit Company (hoy en día, Chiquita Brands International) en protesta por sus deplorables condiciones laborales, en la región de Magdalena entre el 5 y 6 de diciembre de 1928, dejó una profunda cicatriz en la relación entre capital-trabajo y Estado, y dio un temprano aviso que el régimen laboral dominante en el país seguiría más el modelo coercitivo que el consensuado. Sobre todo, en las zonas rurales del país, donde el Estado colombiano, frecuentemente, solo ha estado presente a través de sus fuerzas armadas y de policía. De este modo, los proyectos económicos agroindustriales de enclave se adelantaban con una buena mezcla de inversión de capital y la inquebrantable mano de la represión estatal combinada con el empleo la guerra sucia, implementada por los grupos paramilitares (Urrea-Giraldo et al, 2019).

En 1935 surge la Confederación de Trabajadores de Colombia, teniendo un énfasis clasista, y propendían por el bienestar general, el beneficio de todos los estamentos de la República, y de la disminución de brechas sociales y económicas de la sociedad colombiana. Su constitución se dio por la convocatoria del presidente del Sindicato de Trabajadores del Diario El Tiempo, Hernando Vega. Pero no es sino hasta 1938 cuando recibe la personería jurídica que asume el nombre como CTC, manifestando su apoyo irrestricto al gobierno de Alfonso López Pumarejo (ENS, 2009; Hernández, 2004).

A raíz de la entrada en función de la ley 6 de 1945, que creó las condiciones necesarias para el surgimiento de un nuevo movimiento obrero orientado hacia la estrategia de las negociaciones colectivas (Urrutia, 2016), la Iglesia Católica tomó parte activa en el proceso fundacional de la UTC (Unión de Trabajadores de Colombia), como un intento de contrarrestar la creciente influencia del denominado “comunismo entre las clases trabajadoras” (Piedad-León, 2009). La conformación de la UTC tiene una particularidad en su relación trabajador-empresario, pues los empresarios antioqueños fueron quienes impulsaron su conformación, para así entablar una relación directa con sus trabajadores, sin intervención del Estado. Se establece una clara diferencia entre las intenciones de ambas organizaciones, por un lado, la CTC no mostraba un interés por los pequeños sindicatos de trabajadores manufactureros, y manejaba una agenda política cercana al ala de izquierda del partido liberal y al partido comunista de esa época; mientras que la UTC manejaba grandes masas católicas, en especial de Antioquia, y con una postura política de concertación obrero-patronal, bajo una orientación religiosa católica (Pécaut, 1973).

Luego de la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, el retorno de una democracia bipartidista en 1957, determinó una nueva época para el sindicalismo: se eliminaron las restricciones a las huelgas y se reactivó la legislación que protegía a los líderes sindicales. El resultado fue un crecimiento en el número de sindicatos y también en el uso de la huelga como mecanismo para mejorar el bienestar de los trabajadores (Urrutia, 2016). En este periodo, también se enmarca la reconstrucción y división de la CTC, y la creación de la CSTC (Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia) y la CGT (Confederación de Trabajadores de Colombia) (Londoño, 1989).

En 1986 nace la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) producto de la disolución de la UTC y algunos sectores del CTC, durante el gobierno Barco Vargas, ya que debido a la gran cantidad de movimientos sindicales, cada uno de estos con una interpretación ideológica distinta, se entorpeció la organización interna y ahondaron las diferencias políticas en las organizaciones sindicales, presentándose así la CUT como una oportunidad de consolidarse una nueva forma de organización, como un todo

homogéneo. A su vez surge la CGT de corte conservador y social cristiano, como producto de antiguos sindicatos pertenecientes a la UTC, y de nuevos sindicatos independientes (ENS, 2009; Hernández, 2004).

En 1992 nació la CGTD (Confederación General de Trabajadores Democráticos) siendo el resultado de la unión de la recién creada CTDC (Confederación de Trabajadores Democráticos de Colombia) en 1988 y la CGT, a raíz de la agudización de las crisis económicas, políticas, sociales y laborales del país (ENS, 2009).

En síntesis, hasta los años ochenta del siglo pasado el sindicalismo colombiano se concentraba en las grandes entidades del sector público y en las grandes empresas del sector privado, estas últimas, nacionales y multinacionales. A grosso modo esta fase corresponde a la etapa del capitalismo de sustitución de importaciones en Colombia (1930-1980) y el pico más alto de dinámica sindical correspondió a la década del setenta. El sindicalismo giró en una primera etapa alrededor del Estado y el partido liberal, en particular a través de la CTC y desde 1946 con el apoyo de la Iglesia Católica, el empresariado antioqueño y el partido conservador, la UTC. A partir de 1980 y sobre todo de 1990 sufre una pérdida significativa con el fenómeno de privatizaciones y una profunda reestructuración empresarial con cierre de empresas multinacionales y nacionales que a la vez conllevan a la desaparición de sindicatos, como fue el caso del Valle del Cauca (Urrea-Giraldo, 2003).

## **Evolución de la tasa de sindicalización<sup>1</sup> en Colombia 1945-2017 e índice de densidad sindical<sup>2</sup> en la actualidad**

Entre 1945 y 1959 la tasa de sindicalización de la PEA (población económicamente activa) pasó de 4,5% a 5,5%. A partir

---

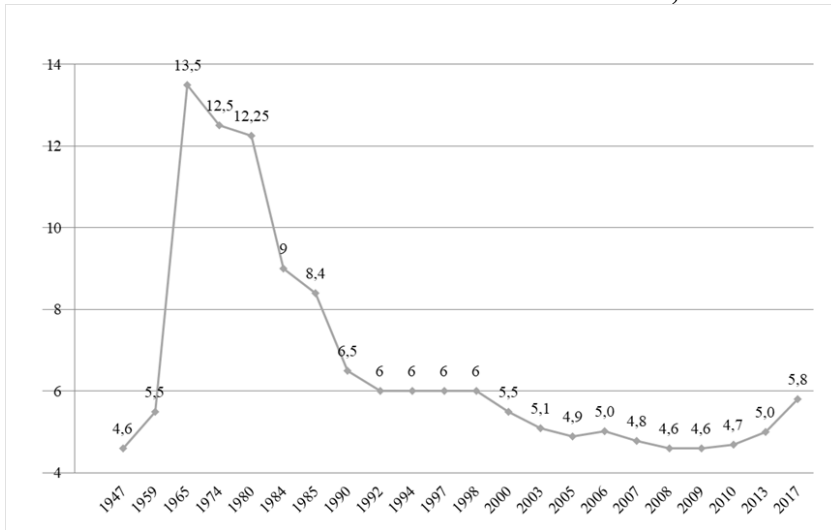
<sup>1</sup> Tasa de sindicalización entendida como la proporción de la población trabajadora sindicalizada en la población económicamente activa (PEA). También se puede estimar con base en la población ocupada como más adelante se señala.

<sup>2</sup> El índice de densidad sindical es el porcentaje de empleados sindicalizados de un país respecto al total de empleados asalariados del mismo.



de las décadas del sesenta, setenta y comienzos del ochenta en el siglo XX se llegó a alcanzar los niveles de mayor tasa de sindicalización en el país. En 1965 se llegó al 13,5% de la PEA, en 1974 al 12,5% y en 1980-1982 el 12,2%. En realidad, este período de una relativa alta tasa de sindicalización para el contexto colombiano se relaciona con la fase de fuerte industrialización por sustitución de importaciones y los años correspondientes al Frente Nacional, y especialmente, el gobierno liberal de Alfonso López Michelsen (1974-1978). Precisamente fue en el gobierno de López Michelsen que se dio la más grande movilización social, de tipo sindical y popular, con el paro de septiembre 14 de 1977, el cual afectó a todo el país con una duración de cinco días, bajo la dirección del movimiento sindical y de las organizaciones de izquierda de la época, con una participación de otros sectores sociales (transportadores, campesinos, estudiantes, pobladores urbanos, etc.) que se articularon al paro nacional (Londoño, 1989; Cabrera, 2005).

**Gráfico 1. Tasa de sindicalización en Colombia, 1947-2017**



Fuente: Kalmanovitz, 2010, y cálculos de los autores con base en datos de la Escuela Nacional Sindical y Censo Nacional Sindical 2017, Ministerio de Trabajo (2018).

Sin embargo, ya para 1984 había descendido al 9,0%, pero el descenso más fuerte es a partir de 1990 (cae al 6,5%) y de ahí continúa en fuerte picada hasta inicios de la década del 2000 (5,5%). Esta fuerte caída tiene que ver con las privatizaciones masivas de las empresas del Estado<sup>3</sup>, muchas de las cuales estaban con alta densidad sindical. Relacionado también con la política neoliberal de apertura de la economía y el impulso de la tercerización laboral. Este fenómeno se inicia en la década del ochenta en el siglo pasado, pero es en la década del noventa cuando las privatizaciones alcanzan su mayor amplitud, sobre todo durante

<sup>3</sup> Por ejemplo, la liquidación de entidades públicas en diferentes actividades de la economía: Acerías Paz del Río, Telecom, Inravisión, Colpuertos, entidades bancarias como Banco Popular, Banco Central Hipotecario (BCH), y la Caja Agraria (Caja de crédito agrario industrial y minero), y en el sector salud, el Instituto de Seguros Sociales, y la mayor parte de los hospitales públicos del país. En resumen, importantes institutos descentralizados creados bajo la República Liberal (1930-1945), el período de hegemonía conservadora (1945-1953), el gobierno militar de Rojas Pinilla (1953-1958), y el Frente Nacional (1959-1974), fueron liquidados.

el gobierno de César Gaviria (1990-1994), y con ello un fuerte descenso del sindicalismo en el sector público.

Entre los años 2002 y 2010, ambos períodos presidenciales de Uribe Vélez, cae todavía más la tasa hasta llegar a 4,8% en el 2007, debido a la política antisindical gubernamental favorecida por el desmonte del Ministerio de Trabajo y su fusión con el Ministerio de Salud bajo la sigla de Ministerio de la Protección Social, en un modelo de Estado comunitario que no acepta los conflictos de clase.

Ya en el período del gobierno Santos (2010-2018), la actividad sindical presenta una leve recuperación y, por lo mismo, la tasa de sindicalización obtiene un incremento moderado al colocarse en 5,8% al final de su período presidencial; todo asociado con tres temas interrelacionados:

Primero, la firma del Plan de Acción Laboral Obama-Santos (7 de abril de 2011) que logró destrabar el TLC con los Estados Unidos, el cual llevaba más de cinco años congelado en el Congreso estadounidense, principalmente por el tema de la violencia antisindical, a través de un compromiso bilateral alrededor de 10 grandes temas (y 37 medidas concretas), entre los cuales: se reabre el Ministerio de Trabajo, se promueven medidas legislativas y políticas para frenar la tercerización laboral ilegal a través de Cooperativas de Trabajo Asociadas (CTA) (decreto 2025 de 2011 y la ley 1429 de 2010<sup>4</sup>, artículo 63), se aumenta la planta de inspectores<sup>5</sup>, y se implementa medidas para contrarrestar la discriminación y violencia antisindical.

Segundo, los comienzos de las negociaciones con las FARC-EP<sup>6</sup>, y su gradual avance, dan una apertura clave a la participación de sectores de la oposición y de los movimientos sociales, y comienza una ola de protestas y manifestaciones para las reivindicaciones sociales y laborales, tanto en las zonas urbanas como las rurales del país.

---

<sup>4</sup> Ley de Formalización y Generación de Empleo.

<sup>5</sup> En este acuerdo el compromiso fue que el gobierno colombiano ampliara la planta de inspectores de 489 en 2010 a 904 cuatro años después, una medida que solo se cumple a finales de 2018.

<sup>6</sup> Las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC-EP comenzaron, formalmente, en octubre de 2012 en Oslo, Noruega y luego, se trasladan a La Habana, Cuba.

Y tercero, para las muy reñidas elecciones presidenciales de 2014, frente el sorpresivo desempeño del candidato uribista, Oscar Iván Zuluaga, quien ganó, sin mayoría, la primera vuelta; para la segunda vuelta, fue definitivo el apoyo a Santos de una amplia alianza de sectores de la oposición, izquierda y liberales, incluyendo la mayoría de las fuerzas sindicales. Tras este apoyo, en defensa de las negociaciones de la Paz y por un avance en el débil proceso de apertura democrática, la presión sindical y de movimientos sociales para el último periodo de la presidencia de Santos fue significativo.

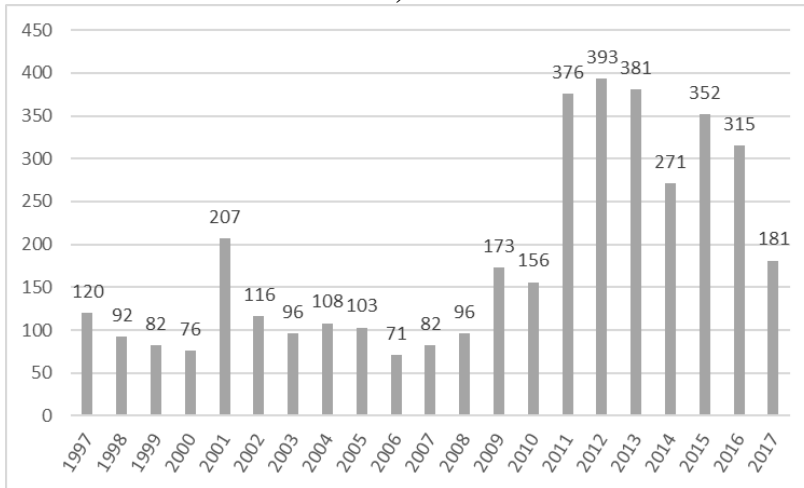
Según los datos del Censo Nacional Sindical, en los últimos 7 años, posterior al periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010), encontramos un aumento en el número de sindicatos creados, pues en el primer año de transición de Uribe-Santos, el número de sindicatos creados aumentó a más del doble, manteniéndose casi constante hasta 2016 (entre 393 y 315 por año), a excepción de 2014 (271), y la caída en el 2017 (181), donde aun así, es superior al número de sindicatos creados por año en el periodo de 2002-2010. Aquí es importante advertir sobre un sesgo en esta línea de patrón. Al menos parte del crecimiento en el número de sindicatos registrados, sobre todo a partir de 2011, tiene que ver justo con una de las medidas mencionadas del PAL: específicamente, el decreto 2025 del mismo año que prohíbe la intermediación laboral en actividades misionales permanentes, Este decreto se enfoca, especialmente, en la regulación de CTAs y Pre-CTAs y por entonces, se nota un enorme disminución de estas figuras y, simultáneamente, un incremento notorio en el registro de contratos sindicales, sobre todo en el sector de salud, donde se vio una rápida metamorfosis en muchas CTA que se convirtieron en sindicatos para firmar estos convenios que nada tenían que ver con velar por los derechos laborales de sus “afiliados” y mucho en fomentar relaciones laborales de tercerización disfrazada. Así, mientras que, para 2010, se registraron 4.307 CTA, con 610.526 asociados, para 2013 hubo 2.699 con casi la mitad de número de asociados (327.533) (ENS, 2015: 34). Para estos mismos años el número de contratos sindicales suscritos pasó de 50 a 964<sup>7</sup>, una

---

<sup>7</sup> Un sindicato registrado tiene la facultad legal de firmar un sinnúmero de contratos sindicales y por ende, se ha visto que varios sindicatos falsos del sector salud han firmado múltiples contratos sindicales.

clara denotación de la forma en que muchos empresarios hacen una burla de las leyes laborales (ENS, 2015: 34-35).

**Gráfico 2. Creación de sindicatos por año en Colombia, 1997-2017**



Fuente: Censo Nacional Sindical 2017, Ministerio de Trabajo (2018).

Sin embargo, estos datos deben ser contrastados con la tasa de sindicalización del país, donde a pesar de tener una recuperación en el periodo Santos (2010-2018), la tasa de sindicalización a nivel nacional no alcanza los valores que se registraban en la segunda mitad del siglo pasado.

**Tabla 1. Evolución de la sindicalización en Colombia, entre 2012 y 2017 con respecto a la población ocupada**

Indicador	2012	2014	2016	2017 a	2017 b
Afiliados	821.957	956.004	1.025.754	1.028.764	1.430.960
Tasa de sindicalización	4,0%	4,4%	4,6%	4,6%	6,4%
Ocupados	20.696.000	21.503.000	22.156.000	22.382.580	

Fuente: Sistema de Información Laboral y Sindical. Subsistema Censo Sindical. Escuela Nacional Sindical; Censo Sindical para el 2017

Recordemos que la tasa de sindicalización de la PEA en la década de los 70 promediaba el 13%, llegando a caer al 4,6% en el año 2009, para tener una leve recuperación y ubicarse en el año 2017 en el 5,8%, con base en los datos del Censo Sindical del 2017, del Ministerio de Trabajo (2018).

La acción combinada de la violencia antisindical y las reformas neoliberales que debilitaron el contrato de trabajo a término indefinido explican la tendencia decreciente en la densidad sindical en Colombia (tasa de sindicalización de empleados asalariados). Para el 2017, el Archivo Sindical reportaba un total de 11.695 sindicatos inscritos, de los cuales 893 habían sido disueltos, mientras que según la Escuela Nacional Sindical (ENS) para junio de 2017 solo se contabilizaban 5523 organizaciones sindicales activas.

Por otro lado, la tasa de sindicalización en las empresas de la ANDI<sup>8</sup> disminuye proporcionalmente con el número de trabajadores de la misma; así, entre las empresas pequeñas frente a las grandes, se presenta una reducción de la sindicalización a casi la mitad. Mientras que ocurre el caso contrario en la tasa de aforo, que hace referencia al fuero sindical, en donde a menor número de empleados, mayor va a ser el número de estos que gozan de un fuero sindical, debido a la disminución de personas sindicalizadas por cada sindicato, y a la creación de múltiples pequeños sindicatos.

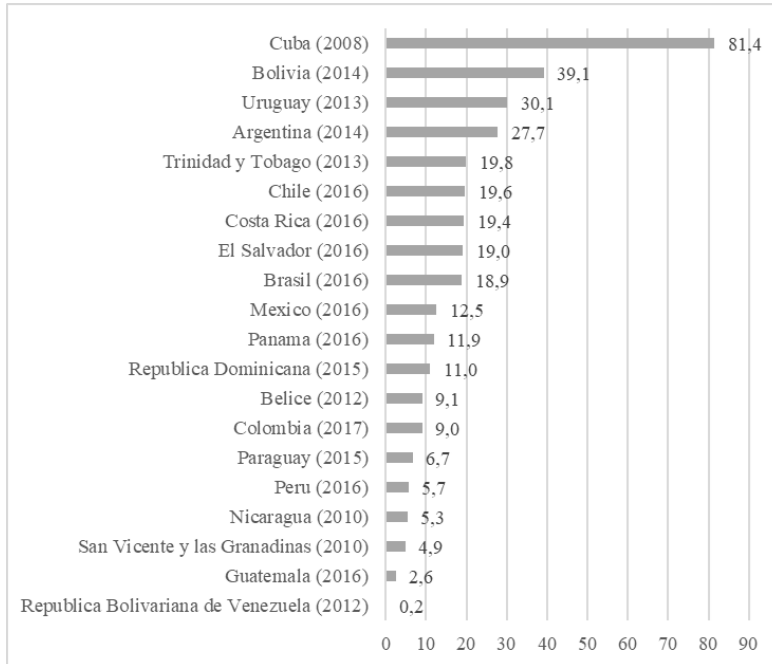
<sup>8</sup> ANDI, Asociación Nacional de Industriales de Colombia.

**Tabla 2. Tasa de sindicalización y aforo por tamaño de empresas ANDI (percentiles)**

Tamaño de empresa por número de trabajadores	Trabajadores por empresa	Trabajadores sindicalizados por empresa	Tasa de sindicalización	Tasa de aforo
Grande: percentil 67-100	5116	1565	30,6%	4,9%
Mediana: percentil 34-66	1318	337	25,5%	15,3%
Pequeña: percentil 0-33	504	82	16,3%	14,0%
Total ANDI	1883	523	27,8%	7,7%

Fuente: Tomado de Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA), ANDI. (2019).

**Gráfico 2. Índice de densidad sindical para diferentes países de América Latina y el Caribe**



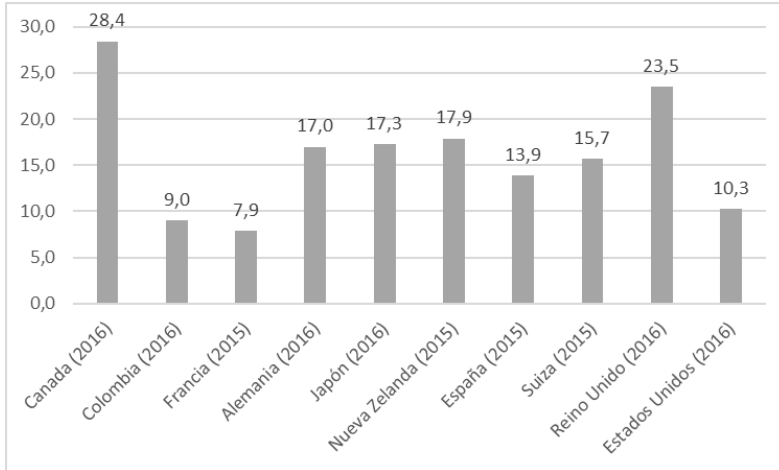
Fuente: Sistema de información ILOSTAT. International Labour Organization 2019.

Nota: Datos para Colombia provenientes del Censo Nacional Sindical 2017. Según OIT para el 2016 Colombia tenía un índice de densidad sindical de 9,5%

En el contexto regional, el índice de densidad sindical de Colombia corresponde a un resultado mediocre. En la región de América Latina y el Caribe, comparando los datos del Censo Nacional Sindical para Colombia y los recopilados por la OIT para el resto de países, Colombia se ubica en la posición número 14, teniendo en cuenta las diferencias entre los años de los reportes de cada país, con un 9,03% de sus empleados pertenecientes a un sindicato, para el año 2017. Aún en el contexto internacional, es de los países con un índice de densidad sindical bajo, en comparación con Japón, Canadá y Reino Unido (ver gráfico 3).



**Gráfico 3. Índice de densidad sindical para varios países del mundo**



Fuente: Sistema de información ILOSTAT. International Labour Organization 2019.

Nota: Datos para Colombia provenientes del Censo Nacional Sindical 2017. Según OIT para el 2016 Colombia tenía un índice de densidad sindical de 9,5%.

En algunos países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Chile y Brasil, el sindicalismo ha tenido igualmente influencia notable sobre el rumbo de la política económica y social, al menos durante ciertos períodos, como lo explica Perry et al (1982). En el caso colombiano, en cambio, el movimiento sindical ha tenido un muy escaso impacto aparente sobre las decisiones de política económica, a pesar de su capacidad de negociación y cobertura, tanto en el sector privado como el sector estatal. Este patrón cambia cuando indagamos por la incidencia del sindicalismo colombiano en los espacios internacionales, sobre todo en referencia a la OIT y, más recientemente, en las discusiones y trámites políticos para la aprobación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos (ratificado en 2012), la Unión Europea (parcialmente en 2013), Canadá (en 2012), y a la OCDE (en 2019). Frente al panorama de violencia antisindical, discriminación sindical y prácticas laborales ilegales, el sindicalismo colombiano, sobre todo en cabeza de la CUT y la CTC, ha sido efectivo en

incidir en los distintos parlamentos y/o esferas directivas, para exigir que el gobierno colombiano adoptara medidas de mejora antes so riesgo a no ratificar estos convenios comerciales y políticos. A excepción de sectores económicos específicos, como el petróleo y la educación, la presencia sindical en la discusión de políticas públicas ha sido baja. Durante los años setenta, comienza a advertirse una mayor preocupación del movimiento sindical frente a ciertos aspectos generales de la política económica.

### **Caracterización actual del sindicalismo colombiano según tipo de sindicato y por sector público y privado**

En Colombia, como en otros países, los sindicatos se clasifican según el tipo de trabajadores afiliados. Se caracterizan en sindicatos de empresa, de industria, de gremio, oficio o profesión, y de oficios varios. Sin embargo, es posible que en algunos casos no se presente una diferenciación clara entre las clasificaciones (Hernández, 2004). A modo de resumen, se presenta la tabla 3 elaborada por la ANDI en el Manual de relaciones laborales, 2019.

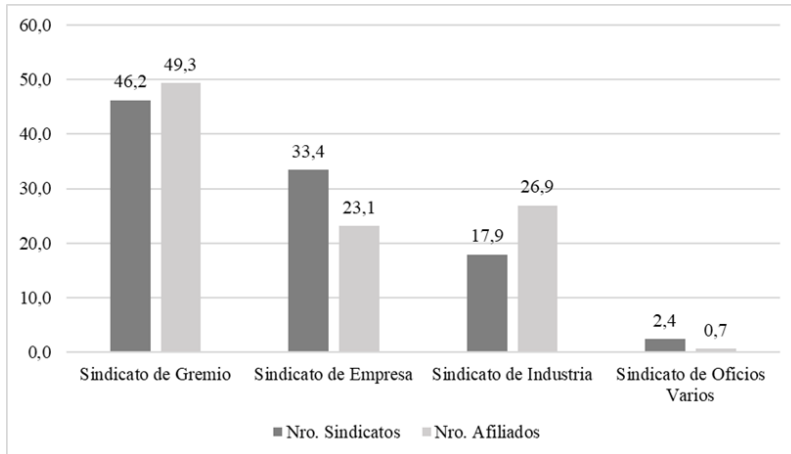
**Tabla 3. Tipología de sindicatos según relación solamente con la empresa o toda la rama de actividad y el gremio u oficio**

Tipo	¿Qué es?	Posibilidad de presencia en múltiples empresas	Restricción por profesión u oficio	Restricción de trabajadores según región
Empresa	Sindicato formado por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa, establecimiento o institución.	No	No	No
De gremio, oficio o profesión	Sindicato formado por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad.	Sí	Sí	No
De industria	Sindicato formado por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de una misma industria o rama de actividades económicas.	Sí	No	No
De oficios varios	Sindicato formado por trabajadores de diversas profesiones, disímiles o inconexas, que se crean en ausencia de las anteriores formas organizativas.	Sí	No	Sí

Fuente: Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA), ANDI. (2019).

Ahora bien, la participación porcentual del número de sindicatos y de sus afiliados de cada una de estas tipologías se observa a través del gráfico 4.

**Gráfico 4. Porcentaje de sindicatos y afiliados, según clasificación sindical, 2018**



Fuente: Sistema de información sindical y laboral, SISLAB, Subsistema Censo Sindical, con información suministrada por el Ministerio de Trabajo, CUT y sindicatos.

Nota: Cálculos obtenidos sobre un total de 5753 sindicatos, y 1.032.754 afiliados activos.

La mayor cantidad de sindicatos en Colombia tienen una tipología de gremio (46,2%), lo que les confiere una serie de facilidades, dado que su accionar no se limita a una empresa o región, sino que sus demandas afectan a todos quienes tengan dicha oficio, profesión o especialidad a lo largo del país, mientras que los sindicatos que pertenecen a una empresa representan el 33,4% de las organizaciones sindicales, y el 17,9% de los sindicatos son por industria o sector económico. Adicionalmente, los sindicatos de oficios varios son los menos consolidados, en concordancia con su misma concepción, pues se crean como el resultado de un faltante de opciones en las otras tipologías, además, es el único tipo de sindicato con la restricción de afiliación de trabajadores según la región en donde estén. Tanto así que la media de afiliados por cada sindicato de oficios varios es de 50 personas, mientras que todas las demás tipologías tienen una relación de más de 120 afiliados por sindicato.

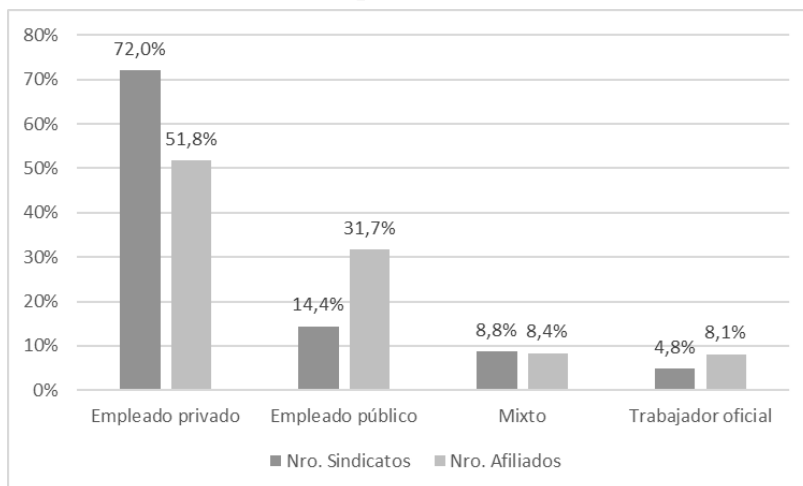
Según el SISLAB<sup>9</sup>, los empleados privados tienen una participación mayoritaria, ya sea contabilizando los sindicatos, o sus afiliados, ver gráfico 5. Sin embargo, porcentualmente se presenta una diferencia al comparar entre empleados públicos y privados, esto quiere decir que, aunque los empleados públicos tienen menor número de sindicatos, la relación de afiliados por sindicato es mayor (394), mientras que para los empleados privados en este indicador quedan por debajo de la media (129 con respecto a 179 la media); una situación similar ocurre con los trabajadores oficiales, con una relación de 303 afiliados por sindicato. En el caso de los empleados públicos – por ejemplo, los maestros - y los trabajadores oficiales, ambas modalidades del sector público o estatal, mantienen concentraciones altas del número de trabajadores sindicalizados<sup>10</sup>. Esto último previene la fragmentación y facilita la toma de decisiones a nivel sindical, pues se consolidan como sindicatos de mayor poder negociador a raíz de su base de afiliados.

---

<sup>9</sup> Sistema de Información Laboral y Sindical de la Escuela Nacional Sindical (ENS).

<sup>10</sup> En Colombia el sector público de la fuerza de trabajo está constituido por los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Con la privatización y liquidación de empresas públicas, a partir de los años noventa el grupo de trabajadores oficiales se redujo considerablemente, ya que una buena parte de las empresas privatizadas o liquidadas estaba conformada por trabajadores oficiales.

**Gráfico 5. Porcentaje de afiliados y sindicatos, según sector de empleabilidad, 2018**

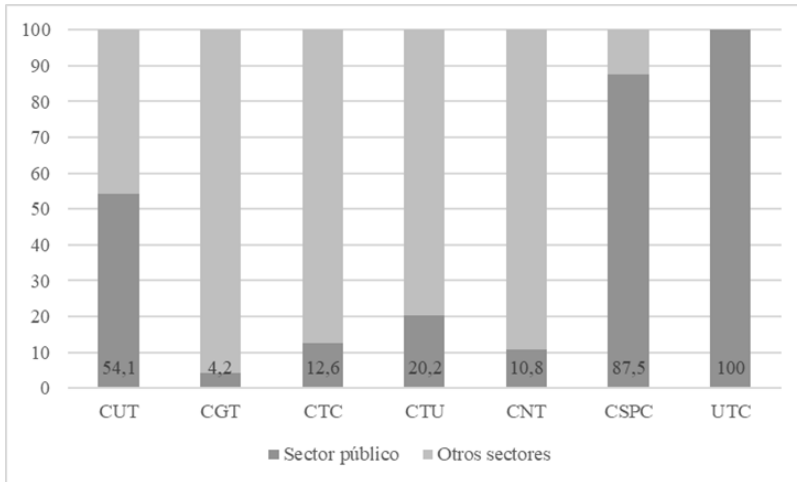


Fuente: Sistema de información sindical y laboral, SISLAB, Subsistema Censo Sindical, con información suministrada por el Ministerio de Trabajo, CUT y sindicatos.

Nota: Cálculos obtenidos sobre un total de 5.753 sindicatos, y 1.032.754 afiliados activos

En síntesis, en Colombia en términos de número de sindicatos y personal sindicalizado es mayor el grupo del sector privado con respecto al del sector público, con 72% del número de sindicatos y el 51,8% de sindicalizados, frente a 14,4% de empleados públicos y 4,8% de trabajadores oficiales en número de sindicatos y del 31,7% de afiliados vinculados como empleados públicos y el 8,1% como trabajadores oficiales; y a un régimen mixto público-privado 8,8% de los sindicatos y el 8,4% de los afiliados (gráfico 5).

**Gráfico 6. Porcentaje de afiliados a las centrales de trabajadores, según sector, 2017**



Fuente: Censo Nacional Sindical 2017, Ministerio de Trabajo (2018).

La participación del sector público en las centrales de trabajadores puede decirse que es baja, a excepción de dos centrales, la CSPC y la UTC, donde la participación es superior al 85%, sin embargo, hay que aclarar que, en términos absolutos, estas dos, como se verá más adelante, son las centrales con menos número de afiliados. Respecto a las dos centrales que aglutinan mayor número de miembros, la CUT y la CGT, la primera tiene una participación con una diferencia de 10 puntos porcentuales, con mayoría del sector público, mientras que la CGT es predominantemente privado (otros sectores), siendo que el 81,6% de los sindicatos del sector público están afiliados a la CUT. A nivel agregado, el sector privado efectivamente representa la mayoría de los sindicatos (72,6%), sin embargo, cuando se analiza la participación por número de afiliados, la diferencia no es tan clara, pues los afiliados a sindicatos ocupan el 47,8% del total de

afiliados sindicales en Colombia<sup>11</sup>, mientras que el sector privado es del 52,2%, menos de 5 puntos porcentuales entre cada sector.

### **Caracterización según género por confederación y la distribución por rama de actividad económica del sindicalismo colombiano**

Según el Censo Nacional Sindical 2017, con respecto a la conformación según género (sexo) de los trabajadores, el 59,3% de los 1.430.960<sup>12</sup> afiliados a organizaciones sindicales son hombres, mientras el 40,7% son mujeres. Ahora bien, las centrales con la mayor participación de mujeres son, de mayor a menor, la CTU (alrededor del 52%), la CSPC (51%) y la CUT (alrededor del 48%). Por el contrario, las centrales de mayor participación masculina son CTC (alrededor del 78%), la CNT (el 72%), y la CGT (60%). Si bien hay una presencia significativa de mujeres en las dos confederaciones más grandes (CUT y CGT), la CUT tiene un peso considerable debido a la participación del magisterio que, en su mayor parte, es femenino, seguido de los servicios sociales y de salud, también con fuerte composición de mujeres.

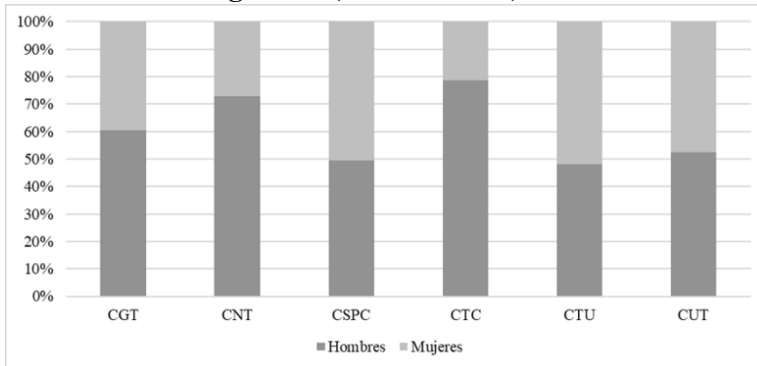
---

<sup>11</sup> Sobre un total de 1.032.745 afiliados a sindicatos, a fecha de 2018, según el sistema de información sindical y laboral SISLAB, Subsistema Censo Sindical, con información del Ministerio de Trabajo, CUT y sindicatos.

<sup>12</sup> La cifra puede tener una sobre-estimación del Censo Nacional Sindical 2017 del Ministerio de Trabajo, dada la posibilidad que algunas centrales incluyan como sindicalizados, afiliados a organizaciones de variadas condiciones y que no están registradas como sindicatos, además de un sobre registro en el sector agropecuario.



**Gráfico 7. Población sindicalizada por confederación, según sexo, en Colombia, 2017**

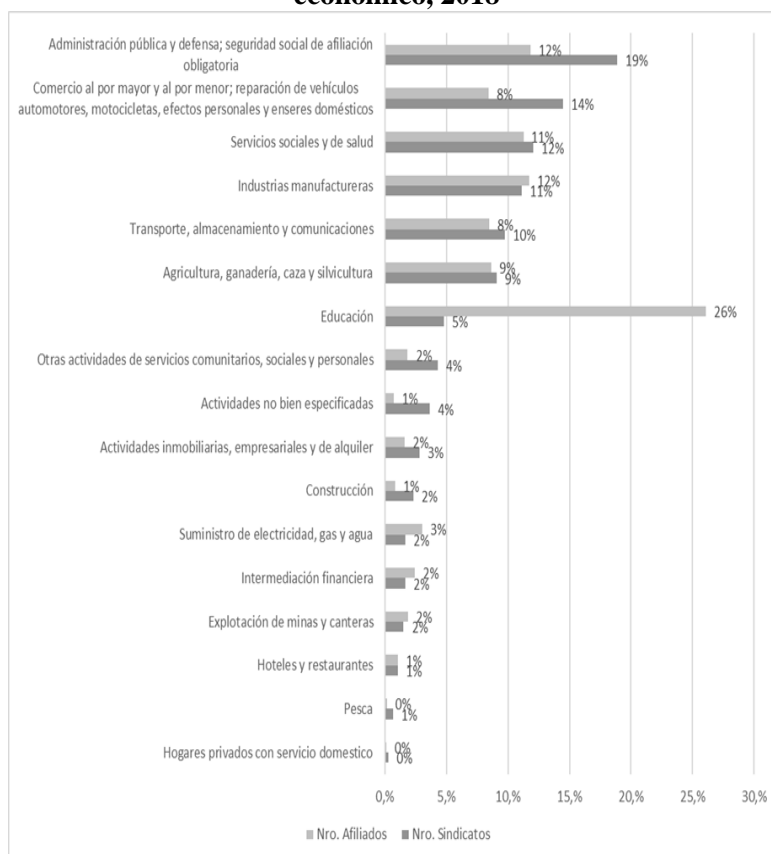


Fuente: Censo Nacional Sindical 2017, Ministerio de Trabajo (2018).

Nota: No se cuenta con datos desagregados por sexo de la UTC, ya que, aduciendo a falta de garantías, no entregaron información al Ministerio de Trabajo.

Según Urrutia (2016) el sindicalismo ha prosperado en Colombia únicamente en los sectores manufacturero, minero, transportador, financiero y público. Pero estos sectores constituyen únicamente una pequeña proporción de la fuerza de trabajo total. Además, por ramas de actividad económica a nivel nacional, el sector económico con mayor porcentaje de afiliados es la educación, con un 26,3% de afiliados, cifra que se respalda con la participación amplia de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), respecto a otras federaciones, el cual acoge el 21,7% de los afiliados, y es más representativo si no se cuentan los afiliados no federados, pues en este caso FECODE, acoge al 54,6% de los miembros de sindicatos federados, es decir, el papel que tiene el sector educativo, y en especial la fuerza de FECODE, es muy importante para el movimiento sindical en Colombia.

**Gráfico 8. Distribución de sindicatos y afiliados, por sector económico, 2018**



Fuente: Sistema de información sindical y laboral, SISLAB, Subsistema Censo Sindical, alimentado con información suministrada por el Ministerio de Trabajo, CUT y sindicatos.

Nota: Los porcentajes corresponden a cálculos realizados con base de 1.032.745 de total de afiliados a sindicatos.

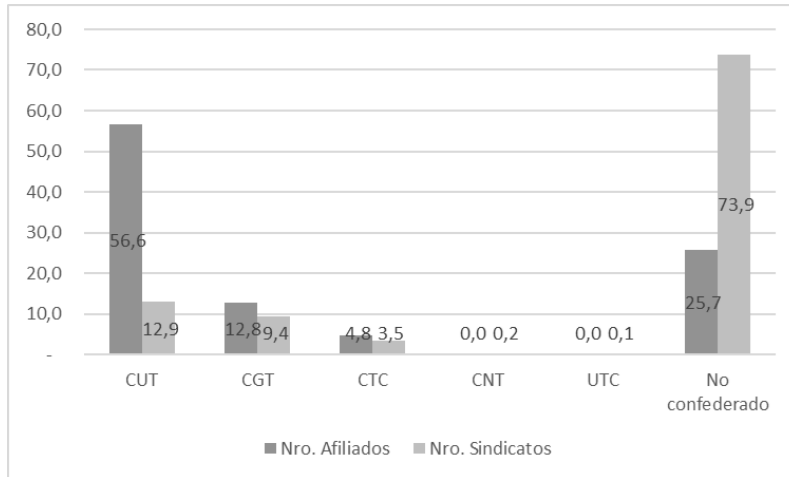
## **Caracterización del sindicalismo según confederación y por distribución regional**

Para el año 2018, según el sistema de Censo Sindical, la confederación más grande es la CUT, la cual concentra casi el 76,3% de toda la población confederada (766.928), y el 56,6% de la población total sindicalizada, también es importante resaltar la participación de población sindical que no se encuentra confederada<sup>13</sup>; mientras que, respecto al número de sindicatos, los sindicatos no confederados representan casi el 75% de los sindicatos, y el informe del Ministerio de Trabajo (2018) solo considera sindicalizados a quienes hacen parte de las centrales sindicales. Como ya mencionaba Londoño (1989), el aumento significativo de los sindicatos no confederados, desafiliados o nunca afiliados, está relacionado no sólo con la división política y los problemas de burocratización y corrupción de algunos dirigentes, sino con la inadecuación de la estructura, de los métodos usuales y del nivel de calificación de una buena parte de sus dirigentes, además de estar relacionado con la cada vez menos formación política de la población sindical, algo que podría incidir en algunos dirigentes de sindicatos pensar que la afiliación a una confederación sindical es algo irrelevante.

---

<sup>13</sup> En el censo de la Escuela Nacional Sindical, algunos sindicatos afiliados a CTC, CTU, CNT, UTC y CSPC, se cuentan en esta población no confederada.

**Gráfico 9. Distribución de la población sindicalizada, por confederación, en porcentaje**



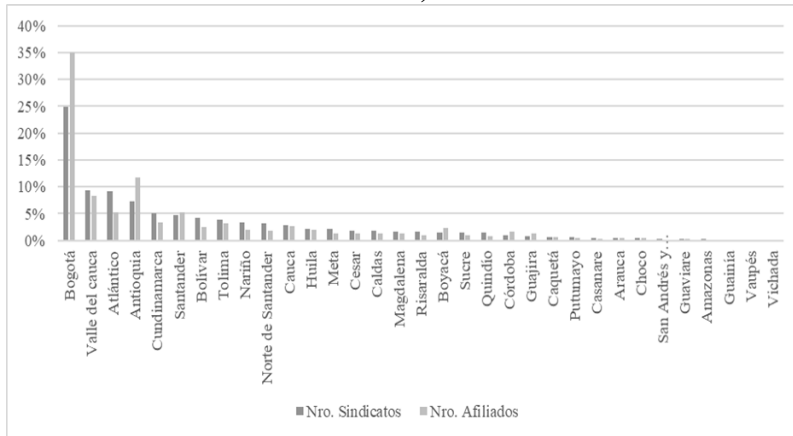
Fuente: Sistema de Información Laboral y Sindical. Subsistema Censo sindical. Escuela Nacional Sindical.

La mayor concentración de organizaciones sindicales activas está ubicada en dos departamentos y la ciudad capital: Bogotá (1430), Valle del Cauca (539) y Atlántico (530), según el sistema de Censo Sindical, de la ENS, sin embargo, a nivel de número de afiliados, Bogotá mantiene el primer lugar (361.648), mientras que Valle del Cauca pasa al tercer lugar (85.987) y en segundo lugar se posiciona Antioquia (121.447).

Es aún más significativa la participación de Bogotá, si se toma en cuenta su área metropolitana, es decir, el 30% de los sindicatos del país, y el 38,5% de los afiliados sindicales, están en Bogotá y su región metropolitana. Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Santander y Cundinamarca concentran el 69,1% de los afiliados a sindicatos. Sin embargo, al contabilizar el promedio de afiliados por sindicato, son Antioquia, Boyacá, Córdoba y Guajira quienes tienen más de 280 afiliados por sindicato, mientras que Bogotá contabiliza solo 253 afiliados por sindicato, y el Valle del Cauca 160 afiliados por sindicato. Lo que muestra la relevancia del movimiento sindical en las regiones, pues, aunque estos últimos tienen una gran cantidad de afiliados sindicales, la participación por sindicatos es más baja, debido al asentamiento de empresas

grandes con mayor número de empleados en los otros departamentos.

**Gráfico 10. Distribución departamental de sindicatos y afiliados, 2018**



Fuente: Sistema de información sindical y laboral, SISLAB, Subsistema Censo Sindical, con información suministrada por Ministerio de Trabajo, CUT y sindicatos.

Nota: Cálculos obtenidos sobre un total de 5.753 sindicatos, y 1.032.754 afiliados activos.

## Convención colectiva y dinámica sindical

La baja sindicalización tiene como consecuencia una baja cobertura de la negociación colectiva, que es la razón de ser de una organización sindical, y esta debe ejercerse con autonomía y libertad. Según la legislación laboral en Colombia, existen tres modalidades de contratos colectivos<sup>14</sup>: convenciones colectivas, pactos colectivos y contratos sindicales. Adicional tenemos los Acuerdos Colectivos<sup>15</sup> que se han venido desarrollando desde el año 2013.

<sup>14</sup> Regulan las relaciones colectivas de trabajadores con vínculo contractual en el sector privado y la de los trabajadores oficiales al servicio del Estado

<sup>15</sup> Regulan las relaciones colectivas de empleados de la Administración Pública con vínculo legal y reglamentario.

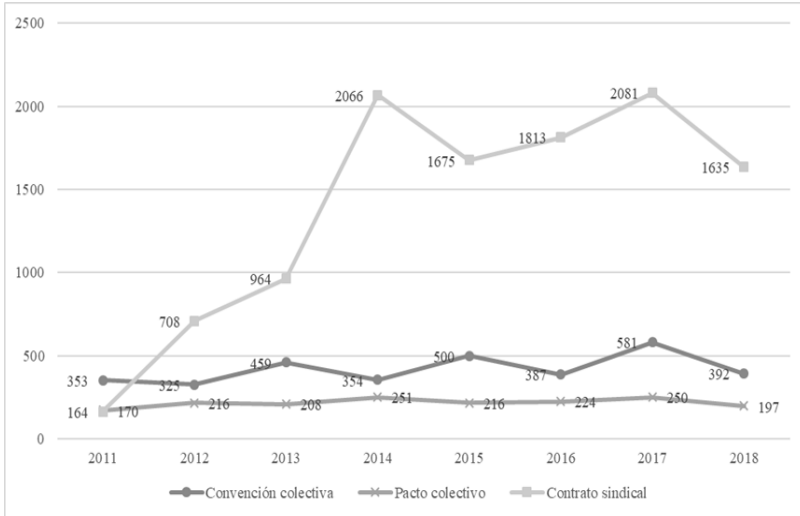
En relación con los contratos colectivos solo la convención colectiva es producto de un proceso de negociación que se desarrolla con relativa autonomía y libertad por parte de los trabajadores, pues los contratos sindicales y los pactos colectivos casi en su totalidad se ejercen sin ninguna independencia y el proceso de negociación es una simulación que expresa el control absoluto por parte del empleador hacia los trabajadores o, en el caso concreto de los contratos sindicales, la junta directiva del sindicato en cuestión asume el rol de un empleador en la consecución de contratos comerciales.

Todas las convenciones colectivas vigentes a 2018 suman 1.344 en 1.313 empresas y benefician a 393.723 trabajadores (el 4,6% de los trabajadores clasificados como obreros o empleados particulares). Si se suman los acuerdos colectivos vigentes en el Estado, que benefician a 844.000 empleados públicos, la cobertura de la negociación colectiva que se ejerce con autonomía y libertad en Colombia, es apenas del 5,5% de la población ocupada, una de las más bajas del mundo (ENS, 2019).

Lo positivo en el desarrollo de la negociación colectiva se ha dado por el crecimiento de la cobertura en el sector público a partir del año 2013, principalmente por el reconocimiento parcial del derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados de la Administración Pública, al reglamentarse la Ley 411 de 1997 con el Decreto 1092 del 2012 y posteriormente con el Decreto 160 del 2014. Este avance en el sector público ha permitido, en medio de grandes jornadas de movilización, la firma de cuatro Acuerdos Marcos Nacionales en los años 2013, 2015, 2017 y 2019, varios acuerdos sectoriales en la educación, salud, justicia, universidades, y más de 1.000 acuerdos colectivos en las entidades públicas nacionales y territoriales de todo el país (ENS, 2019).

El Gobierno nacional expidió en diciembre del 2010 la Ley 1429 de Formalización y Generación de Empleo que prohibió a las CTA realizar actividades de intermediación laboral. A partir del 2011 se presentó una explosión de contratos sindicales, pues los empresarios de CTA las transformaron en sindicatos y continuaron adelantando las actividades de intermediación laboral ilegal bajo una nueva figura.

**Gráfico 11. Evolución de la contratación colectiva en Colombia, 2011-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Laboral y Sindical, ENS.

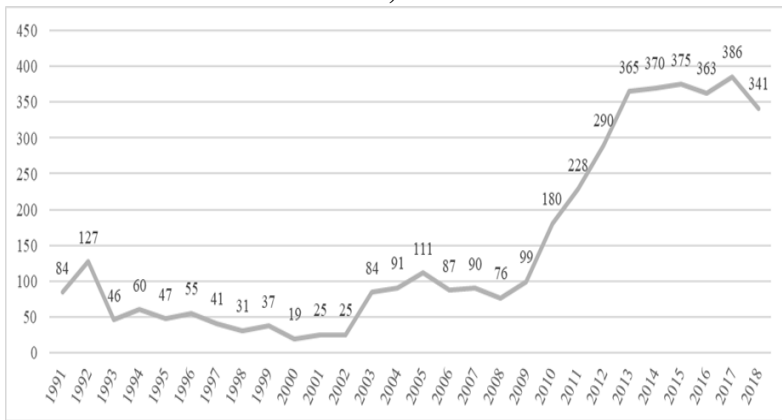
Se observa el crecimiento extraordinario de los contratos sindicales, mientras que las convenciones colectivas y los pactos colectivos mantienen una dinámica de estancamiento. Este comportamiento limita el ejercicio de procesos de negociación colectiva y el desarrollo sindical autónomo. Por lo que estas dos modalidades no solo son una burla a la Ley 1429 de 2010 sino a los capítulos laborales de los TLC suscritos por Colombia, las recomendaciones de los Departamentos de Trabajo y a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia de manera voluntaria.

La evolución reciente de la tasa de sindicalización va muy a la mano con la dinámica de las acciones sindicales y laborales, como se puede apreciar en el gráfico 12.

Tras un primer pico de 127 acciones colectivas en 1992, las acciones colectivas sindicales y laborales son bajas entre 1993 y el 2002, después experimentan una primera alza del 2002 al 2003, donde pasan de 25 a 84, varias movilizaciones en este año fueron relacionadas con la política del gobierno Uribe de cambiar el esquema de asociación entre Ecopetrol y petroleras

multinacionales, para favorecer las segundas, además de reducir la incidencia de la USO (Unión Sindical Obrera, del sector petrolero) dentro de la empresa; por eso, además de la semiprivatización de Ecopetrol, la USO convocó la primera huelga petrolera en el país desde 1977 (Vásquez, 2004).

**Gráfico 12. Acciones colectivas sindicales y laborales en Colombia, 1991-2018**



Fuente: Sistema de información de la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical (ENS).

Luego, se presentan 111 en el 2005 y disminuyen hasta ser 76 en el 2008. Posteriormente, ocurre una segunda alza, para el cambio de gobierno con Juan Manuel Santos, en la que se multiplican las acciones colectivas sindicales y laborales, de 99 en el 2009 hasta ser un total de 365 en el 2013. Alcanzan el pico más alto de toda la serie en el 2017 cuando se presentan 386 acciones, y cierra en el 2018 con 341. Las acciones colectivas y sindicales crecen significativamente desde el inicio del periodo de Santos, y en su mayoría, desde la década del 90, tienen lugar durante este periodo donde se concentran particularmente durante su segundo mandato.

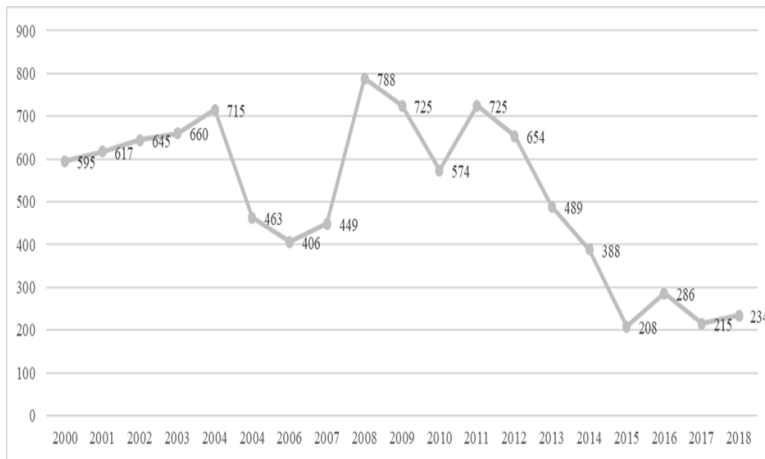


## **Violencia antisindical**

Muchos estudios han argüido que la actividad sindical fomenta mejores condiciones de trabajo y que organizaciones sindicales fuertes contribuyen a la protección de estándares laborales y a la reducción de la desigualdad social (Anner, 2011; Chaparro, 2016; Kaufmann, 2007; Kucera, 2002). En Colombia, sin embargo, en vez de tener sindicatos fuertes, décadas de persecución y violencia en contra de la actividad sindical han contribuido a su debilitamiento.

Al menos, parte de la responsabilidad de este debilitamiento, sobre todo en el sector privado, tiene que ver con el accionar violento y no estimular procesos de diálogo social y civilizado entre empresa y sindicato. Como el gráfico 13 nos indica, la ola de represión violenta más fuerte contra el movimiento sindical, durante el presente siglo, ocurrió en el periodo presidencial de Álvaro Uribe que coincidió con una caída notable de la tasa de sindicalización y, por otro lado, se presentó una ligera reactivación de la actividad de movilización sindical y laboral. Este tipo de violencia, frecuentemente relacionado con la cultura de violencia social generalizada en el país, contradice las tendencias de los homicidios durante el mismo periodo. Por cierto, como sintetiza el analista político Ariel Ávila (2019: 23-24), la década más violenta del país fue entre 1995-2005, con alrededor del 60% de todas las víctimas de más de 53 años de conflicto armado cayendo en este periodo, siendo los últimos cinco años de los noventas los más sangrientos. Por su parte, la violencia antisindical ha sido más pronunciada durante el presente siglo, con más del 65% de toda la violencia antisindical registrada desde 1973 en la base de Sinderh de la ENS ocurriendo en esta etapa.

**Gráfico 13. Tendencia de las violaciones a la vida, la libertad y la integridad, cometidas contra sindicalistas en**



**Colombia, 2000-2018**

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

Según el seguimiento realizado por la ENS, entre 2011 y 2018 fueron registradas, al menos, 3.199 violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra integrantes de organizaciones sindicales, entre las cuales se cuentan 211 homicidios, 126 atentados contra la vida, 15 desapariciones forzadas, 2.210 amenazas, 346 hostigamientos, 150 desplazamientos forzados y 98 detenciones arbitrarias. Del total de violaciones documentadas, 613 fueron contra mujeres y 2.589 contra hombres. Aunque es preciso señalar que siguen siendo muchos y muy graves los hechos documentados, la disminución en los casos registrados, de 725 en 2011 a 234 en 2018, podría ser un indicador de cambio.

La disminución que se advierte sigue siendo un avance parcial en relación con las dimensiones de la problemática, es decir, 3.199 casos en total y 211 personas sindicalistas asesinadas no significan una tragedia menor, por el contrario, indican que todavía es mucho el trabajo que hay por hacer para proteger la vida de quienes desempeñan la actividad sindical, pero, ante todo, para garantizar que los derechos y las libertades sindicales se puedan realizar sin que ello implique riesgos y violaciones a los derechos humanos.

Entre 2011 y 2018 se presentaron distintas formas de violencia antisindical, sin embargo, cuatro de ellas tuvieron más regularidad y representaron el 90% de la victimización sindical: el homicidio, el atentado contra la vida, la amenaza y el hostigamiento. Se observa entonces que en la violencia antisindicalista confluyen distintas prácticas, desde la intimidación y la persecución, hasta la agresión y el exterminio, aunque en la coyuntura analizada prevalecen las primeras. El 79,1% de las violaciones expresado a través de amenazas y hostigamientos indica la intención de sostener un ambiente de temor e incertidumbre que limita las posibilidades de defender derechos para mejorar las condiciones de trabajadores y comunidades a través de la acción sindical.

En los últimos años las mujeres sindicalistas han desempeñado un activismo destacado, fundamentalmente en los sectores de la educación, la agricultura, el financiero, la salud, las empresas municipales y oficiales y otros servicios comunales, donde se encuentran aquellas que se dedican a la actividad sindical. La violencia que ellas han experimentado es de forma proporcional a su protagonismo en estos sectores. Entre 2011 y 2018, fueron 613 los casos registrados de violencia contra mujeres sindicalistas, entre ellos 23 asesinatos, 11 atentados contra la vida, 452 amenazas, 70 desplazamientos forzados, 39 hostigamientos y 8 detenciones arbitrarias, 212 de los cuales fueron contra lideresas y directivas sindicales (ENS, 2019).

Ante un panorama de violaciones que progresivamente se reducen, llama la atención que la mayor parte de las víctimas son activistas y dirigentes sindicales, lo que se configura como una característica que sobresale en la dinámica actual de la violencia antisindical, es decir, se presenta menos violencia, pero más focalizada en la dirigencia sindical. Con relación a un promedio histórico del 39,7%, en los últimos ocho años el 67,4% de las violaciones fueron contra líderes, activistas y directivos sindicales. Más alarmante aún, resulta que para el 2018 este tipo de agresiones alcanzaron el 83,3% del total de casos documentados (ENS, 2019). En síntesis, así como se observa una tendencia descendente en la violencia, también se identifica una tendencia creciente en la vulneración de los derechos humanos de los dirigentes sindicales. Esta violencia no solo genera impactos individuales sino colectivos, además de un ambiente de vulnerabilidad contra

sindicalistas y sindicatos que venían defendiendo derechos humanos y laborales, exigiendo garantías para realizar su actividad sindical, haciendo denuncias, apoyando la paz, participando en huelgas y protestas.

**Tabla 4. Violaciones cometidas contra sindicalistas en Colombia, según tipo de sindicalista, 2011-2018**

Clase de sindicalista	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general
Dirigente sindical	348	332	417	317	152	218	178	195	2.157
Trabajador de base	369	320	70	65	51	59	35	38	1.007
Asesor sindical	8	2	2	6	5	9	2	1	35
Total general	725	654	489	388	208	286	215	234	3.199

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

La violencia antisindical es posible ubicarla mayoritariamente en 3 sectores económicos: la educación, la agricultura y la minería. Cabe anotar que, aunque los docentes han sido la población más victimizada en este periodo de 7 años (32,8%), se identifica un posible vacío de información, pues se han subregistrado los casos, pasando de 381 en el 2011, a solo 43 para el 2018. Además, es importante destacar la violencia antisindical en el sector rural, principalmente contra líderes de organizaciones sindicales en la agricultura y la minería.

Por otro lado, la lectura regional de la violencia antisindical, entre los años 2011 y 2018, indica que en 8 departamentos y Bogotá se concentró el 75,4% del total de la violencia antisindical: Valle (20,4%), Antioquia (14,9%), Cauca (8,4%), Santander (8,1%), Bolívar (5,4%), Caldas (4,8%), Atlántico (4,4%), Cesar (4,4%) y Bogotá (4,2%). Sin embargo, al analizar los escenarios y las lógicas de las violaciones se observa que las regiones en las cuales la violencia fue más dura contra dirigentes fueron el Valle, Santander y Bolívar. Mientras que, en Antioquia la violencia contra dirigentes fue del 26,3%, en el Valle concentró el 79,5%, en Bolívar representó el 86,1%, en Atlántico el 88,1%, en Cesar el 95,7% y en Santander alcanzó el 89,2% (ENS, 2019). Esto denota situaciones diferenciales en la violación a los derechos humanos de los sindicalistas de acuerdo con los territorios.

En el último periodo continúa el común denominador de las violaciones en las cuales se desconoce cualquier información sobre el presunto victimario, que para este periodo supera el 60% de los casos documentados. Mientras que de los casos restantes los principales presuntos victimarios identificados son grupos paramilitares en el 72,6% de los casos y, en segundo lugar, se encuentran los organismos estatales en el 19% del total registrado. En menor medida han participado la guerrilla, el empleador y la delincuencia común. Preocupa que los dispositivos de la violencia incorporen mecanismos de impunidad para impedir el esclarecimiento de la verdad, pero más grave aún es que el aparato judicial no disponga de los esfuerzos que se requieren para dar cumplimiento a los derechos de las víctimas a la verdad y a la justicia.

**Tabla 5. Violaciones a la vida, libertad e integridad, contra sindicalistas, según presunto responsable, 2011-2018**

Presunto responsable	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general
No identificado	537	507	261	162	99	156	95	97	1.914
Paramilitares	138	85	166	146	72	110	95	121	933
Organismo estatal	40	40	41	60	25	17	19	3	245
Guerrilla	7	6	17	14	3	-	2	4	53
Empleador	1	10	1	6	8	2	-	5	33
Delincuencia común	2	6	3	-	-	1	4	4	20
Organismos de seguridad privada	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Total general	725	654	489	388	208	286	215	234	3.199

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

En el marco del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos firmado el 22 de noviembre de 2006, una de las condiciones para la puesta en marcha del acuerdo fue el compromiso entre las partes de aplicar medidas para la protección de derechos laborales, debido al pésimo registro alcanzado de

violencia antisindical y la inefectiva legislación laboral del país (Hawkins, 2016). Es así como se postula la implementación del Plan de Acción Laboral (PAL) el 7 de abril de 2011 con la suscripción de 37 medidas en general y 10 temas específicas relacionadas con la protección de los derechos laborales, estipulando obligaciones especiales del Estado colombiano en abordar los abusos de los derechos de los trabajadores en los sectores priorizados de aceite de palma, azúcar, minas, puertos y flores (ENS, 2019).

### **Derechos laborales, movimientos huelguísticos y nuevas formas de expresión sindical en los últimos años**

De acuerdo con las cifras de actuaciones administrativas de los sectores priorizados respecto a las actuaciones administrativas generales, se evidencia la lentitud en la verificación y fortalecimiento de la inspección laboral en sectores económicos que tienen demandas internacionales de garantía de los derechos laborales, en especial la solución de problemáticas de intermediación laboral ilegal que es un común denominador en todos los sectores. Las investigaciones dan cuenta de un tratamiento de los conflictos laborales que tengan implicaciones directas en las condiciones de vida de los trabajadores. El sector que más número de investigaciones registra es el minero, mientras que sectores como el azucarero y palmero cuentan con pocos procesos administrativos investigativos (ENS, 2019).

En los sectores priorizados se han utilizado las acciones de cese y movilización como mecanismo para la reivindicación de sus derechos laborales y sindicales. Vale la pena resaltar los esfuerzos de los trabajadores de caña de azúcar durante más de siete años en contra de la intermediación laboral, que costó movilizaciones, muertos y detenidos.

Desde 2012 a 2018, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha calificado huelgas en los sectores priorizados de minas, puertos y flores. Se destacan algunas que se desarrollaron en empresas con conexidad al desarrollo y misionalidad de los sectores (ENS, 2019). En total se registraron doce sentencias

integradas, en dos decisiones judiciales de legalidad y en diez por ilegalidad.

**Tabla 6. Sentencias de huelga Corte Suprema de Justicia, Sala laboral en los Sectores Priorizados.**

<b>Demandante</b>	<b>Demandado</b>	<b>Motivo Huelga</b>	<b>Decisión</b>
Fenoco	Sintraime	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Drummond	Sintramienergetica	Imputable al empleador por incumplimiento de las normas de salud y seguridad social	Ilegalidad de la huelga
Flores de las Indias	Asoindias	Imputable al empleador	Ilegalidad de la huelga
Fenoco	Sintraime	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Carbones de la Jagua	Sintramienergetica	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Dimantec	Sintraime	Solidaridad	Ilegalidad de la huelga
Drummond	Sintramienergetica	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Dimantec	Sintraime	Negativa de negociación	Ilegalidad de la huelga
Cerromatoso	Sintracerromatoso	Imputable al empleador por exceso de 12 horas de jornada de trabajo superiores a la CCT	Ilegalidad de la huelga
PetroSantander	USO	Imputable al empleador	Ilegalidad de la huelga
Consortio Minero Unido	Sintramienergetica	Negativa de negociación	Legalidad huelga
Sociedad Portuaria TC Buen	SNTT	Negativa de negociación	Legalidad huelga

Fuente: Tomado de Escuela Nacional Sindical (ENS), 2019.

Las principales motivaciones para la cesación de actividades fueron las inconformidades de las organizaciones sindicales ante la negativa recurrente de los empleadores para el desarrollo de la negociación colectiva<sup>16</sup>.

Así mismo, se encuentran los limitantes para el desarrollo de una huelga de solidaridad y las huelgas imputables al empleador. En esta última, en los sectores priorizados se identificaron causas de movilización, en un caso por exceso de jornada máxima legal a 12 horas y en el otro por el incumplimiento de las normas de salud y seguridad social del empleador que provocó la muerte de trabajadores. Además, se encontraron decisiones de ilegalidad de las huelgas fundamentadas en que las actividades desarrolladas por las empresas, implicadas de los sectores priorizados, fueron consideradas como servicios públicos esenciales, distando de los lineamientos de la OIT sobre servicio público esencial en sentido estricto (ENS, 2019).

Las movilizaciones más significativas en la historia de Colombia en el siglo XXI han sido el paro de corteros de caña de 2008, el paro universitario de 2011, el paro nacional cafetero en 2013, paro campesino en 2013 y 2014, la “Minga” indígena en 2016, la huelga de pilotos de Avianca en 2017, el paro agrario de 2017 y 2018, y la más reciente, el Paro Nacional iniciado el 21 de noviembre de 2019.

En el 2002, el movimiento campesino consiguió llevar al Congreso de la República un proyecto de ley de la reforma agraria. Un año después, en Bogotá, se realizó el Congreso Nacional Agrario, conformado por 75 organizaciones bajo la campaña “por el derecho a la tierra”. Producto de este congreso, se presentó al gobierno de Uribe el “Mandato Agrario” en medio de una movilización, donde se desarrollaban 14 puntos referentes a las garantías democráticas, el respeto por los derechos humanos, el conflicto social y armado, la soberanía y seguridad alimentaria, el rechazo a los acuerdos de libre comercio y protección del medio ambiente, entre otros (Cruz, 2016).

El movimiento indígena, especialmente del Cauca, ha tenido una influencia muy importante en los movimientos sociales del

---

<sup>16</sup> La negociación colectiva es un instrumento válido para la consecución de derechos laborales extralegales, que queda incesante ante la declaratoria judicial de ilegalidad de la huelga.



presente siglo. En el año 2004 se realizó una movilización entre Popayán y Cali, respaldada por la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) y el pueblo Nasa, en el marco de una campaña por la reapropiación de la tierra y los territorios usurpados o que el Estado ha negado entregarles. En el 2008, el movimiento indígena volvió a realizar una confrontación con el entonces presidente Uribe, arrancando desde la protesta local en el Cauca, demandando el cumplimiento de compromisos previos por parte del gobierno, y movilizándose posteriormente hacia Cali, y luego a Bogotá, por la continua negativa del gobierno a sentar un debate público; así, aunque no se logró tener un gran avance en las demandas del pueblo indígena, sí constituyó un cambio en la comunicación por parte del gobierno hacia los movimientos sociales, y por otra parte, promovió el reforzamiento del movimiento estudiantil en asocio con el pueblo indígena (Cruz, 2017).

Uno de los movimientos sociales más importantes del siglo XXI en Colombia fue el paro de corteros de caña en el Valle del Cauca, del 2008, más cuando en Colombia había sido recurrente que se presentaran huelgas de trabajadores del sector de la caña de azúcar. En el paro se evidenció una reivindicación de los derechos laborales, un conflicto de clase y a su vez se visibilizaron e instauraron, alternativas a la exclusión e inequidad. También fue claro su cuestionamiento frente al modelo de Estado – como garante de inclusión, desarrollo y cohesión social -, el ejercicio del poder y los efectos de la crisis económica bajo el neoliberalismo (Montoya, 2011).

El Paro Nacional Agrario de 2013 dio inicio en agosto, contando con la participación de las principales organizaciones campesinas, mineros artesanales, transportadores, estudiantes y trabajadores de la salud y educación, y contó con el respaldo de las centrales sindicales y las organizaciones populares. La inconformidad estructural radica en el modelo neoliberal, por lo que el movimiento demandó la implementación de acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria, el acceso a la propiedad de la tierra – más de un millón de familias campesinas carecen de tierras -, la participación de las comunidades y mineros pequeños y tradicionales, en el desarrollo de la política minera, además de

una inversión social en la población rural y urbana en los servicios básicos de bienestar para la comunidad.

En el 2017 se presentó la huelga de pilotos de Avianca, pero si bien el inicio de la huelga fue en septiembre, el paro laboral respondió a una serie de sucesos que no fueron atendidos correctamente por el gobierno nacional y la aerolínea que pueden datarse desde inicios de 2011 – fusión con la aerolínea ACES -, entre ellos, la solicitud de reducción en su tiempo de servicio, y el reconocimiento de pago de horas extras (Ripe, 2018). En enero de ese año la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) radicó más de 16 acciones legales contra Avianca, casi dos años después se retiró el pliego de peticiones por denuncia de Avianca, pero en agosto de 2017 se radicó nuevamente, y se inició la huelga el 20 de septiembre, después de algunas conversaciones entre Avianca y ACDAC con mediación del Ministerio de Trabajo.

El manejo político de esta huelga generó fuertes controversias en el país. Después de una fuerte incidencia mediática por parte del dueño de la empresa, Germán Efromovich y el entonces gerente, Hernan Rincón, el Ministerio del Trabajo entró en el conflicto y convocó, de manera arbitraria y sin tener las facultades legales, un Tribunal de Arbitramento, previo a que el tiempo reglamentado para resolver el conflicto entre las dos partes se había agotado, así violando al principio de la autonomía sindical. Posteriormente, siguiendo la argumentación del Tribunal Superior de Bogotá, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia (en noviembre de 2017) declaró la huelga ilegal por considerar que el sector de transporte aéreo provee un servicio esencial. La empresa tomó represalias y despidió a muchos de los integrantes del sindicato. En una revisión del caso, los expertos de las normas internacionales de trabajo, desde la OIT, emitieron un concepto diferente al de los juzgados colombianos; primero, los expertos de la OIT plantearon que el transporte aéreo no es un servicio esencial, sino “un servicio público de importancia trascendental”, y, por ende, la huelga “es un derecho legítimo al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos y sociales” (AIL, 2018), y por tanto, el despido de estos huelguistas era ilegal.

El sector educativo, como se refleja en el gráfico 8, es muy relevante en el movimiento sindical, así también el poder que tiene FECODE, y el número y magnitud de sus movilizaciones y paros.

En el 2017, FECODE paró, para presionar al gobierno a la negociación para la mejoría en las condiciones tanto laborales como educativas para los estudiantes. En el presente año, el sindicato SINTRAFUAC, de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia (FUAC), realizó una huelga en protesta por las condiciones laborales y en especial relacionadas con el pago del salario y los aportes a pensión y salud, tal como lo afirmó William Mellizo, miembro de la junta directiva del sindicato. Si bien la huelga arrancó en el 2019, los reclamos por parte del estudiantado y el profesorado datan de 2010, en temas de inversión y calidad de la educación. Situación que causó el despido de profesores, y la disminución de estudiantes. Finalmente, como una de las ordenanzas producto de la huelga, el Ministerio de Educación ordenó vigilancia especial en la FUAC, pues consideró que estaban siendo afectadas las condiciones de calidad del servicio educativo (El Espectador, 2019). Es interesante también, como en este caso puntual, observar que se presentaron posiciones encontradas entre SINTRAFUAC y ASIPROTRAFUAC, en donde los segundos alegaban conflicto de intereses de los primeros.

Sin embargo, los sindicatos no han sido los únicos movimientos sociales con fuerza en este sector. En el 2011 se presentó el paro universitario, como oposición al proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992, que entre sus principales ganancias como movimiento se cuenta con la constitución de la Mesa Amplia Nacional Estudiantil (MANE), que convocó a las principales organizaciones estudiantiles, y, además, por su carácter amplio, fue desbordada por estudiantes no organizados. El éxito del movimiento, como lo explica Cruz (2012), fue el manejo del discurso basado en la reivindicación de la educación como derecho, contrarrestando la argumentación del gobierno, obteniendo así el respaldo de la opinión pública, la articulación de diversos sectores, y que el Gobierno retirara su propuesta y se dispusiera a construir una reforma concertada.

Entre los procesos de diversificación sindical étnico-racial que articulan sindicatos de base pertenecientes a varias confederaciones (CUT y CTC principalmente), el 13 de agosto del 2012 se constituyó en la ciudad de Cali el Consejo Laboral Afrocolombiano, CLAF (El Universal, 2012), el primer colectivo de organizaciones sindicales que agrupan trabajadores

afrocolombianos del país (hombres y mujeres). El CLAF está compuesto por los sindicatos portuarios de la Costa Caribe y Pacífica (Unión Portuaria), los sindicatos de corteros de caña de azúcar, sindicatos de trabajadores de palma aceitera, el sindicato de empleadas domésticas de Medellín (UTRASD), al igual que trabajadores afrocolombianos del Sindicato de Empresas Municipales de Cali (SINTRAEMCALI). El CLAF es una organización de segundo nivel transversal a nivel nacional que tiene como objetivos principales la inclusión laboral afro, mejorar las condiciones dignas de la población afro y luchar contra la discriminación laboral racial. Este tipo de expresión sindical que reivindica el componente racial en el seno del movimiento sindical constituye un evento histórico importante, al introducir el factor de la lucha contra el racismo en las relaciones laborales y en el interior del mismo movimiento sindical colombiano (CLAF, 2012).

## **El Paro Nacional del 21 de noviembre del 2019**

El 21 de noviembre de 2019 se inició el Paro Nacional, convocado por las principales centrales obreras del país (CUT, CTC y CGT), además de esto, FECODE que juega un papel determinante al lado de las plataformas que integran al movimiento estudiantil, campesinos y étnicos, con un objetivo principal, evitar la implementación de las nuevas reformas que tenían preparadas en el gobierno actual, el cual ha sido llamado "el paquetazo de Duque", como continuismo y profundización de las políticas neoliberales que, como se ha explicado, han venido intensificándose en las últimas tres décadas. Las principales reformas preparadas por el gobierno Duque a través del Ministerio de Hacienda en cabeza de un tecnócrata neoliberal, Alberto Carrasquilla, y con el apoyo de los grandes grupos económicos de los sectores financiero, industrial, comercial, agropecuario y minero, son las reformas laboral y pensional, y una reforma tributaria que rebaja aún más la carga impositiva del gran capital.

La primera reforma consiste en convertir la flexibilidad de la fuerza de trabajo y su remuneración bajo el pago por hora como modelo de referencia contractual para las nuevas generaciones de trabajadores, incluyendo a los trabajadores adultos mayores que ya trabajan al día. Esto significa el socavamiento del sistema laboral

obrero-patronal y prácticamente el fin de la contratación individual de jornada completa y de todos los esfuerzos de convenio colectivo. En segundo lugar, el salario mínimo legal diferenciado por regiones y urbano-rural, lo cual significa la creación de pisos salariales más bajos aún en todo el país. Y la propuesta más radical es la del pago solo del 75% del salario mínimo legal para los jóvenes entre 18 y 25 años en su primer empleo.

La segunda reforma, la pensional, es el definitivo marchitamiento del sistema de pago de solidaridad pensional o de prima media que opera con recursos públicos por un sistema completamente privado de fondos financieros privados en los que la pensión es un ahorro privado que se rige por el juego del mercado de capitales. Ya en Colombia existe este último, pero todavía subsiste el régimen de prima media o reparto y es el más atractivo para el conjunto de los trabajadores al punto que hay una migración desde los fondos privados al sistema público. La reforma elimina el régimen de prima media público y todo el sistema se vuelve privado en la dirección chilena.

La reforma tributaria, amparada en la Ley de Crecimiento Económico, con la que se busca reemplazar la Ley de Financiamiento que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, plantea una serie de exenciones y descuentos para reducir la carga impositiva que hoy tienen las empresas, y por el contrario, aumentará los ingresos por impuestos, por ejemplo, el IVA, a las clases bajas y media para cubrir el déficit fiscal, además con una serie de apuestas para tratar de no afectar de gran manera a las clases bajas, como la devolución del IVA durante tres días al año a las clases populares, pero que en realidad se hace inviable y resulta una exigua rebaja en 365 días. El partido de gobierno y otros sectores de derecha del parlamento esperan sacar a buen término por medio del llamado “pupitrato”.

Además de estas reformas existe otra medida de gran importancia que el gobierno ha implementado para el desmonte del Estado y su distribución de acuerdo a la lógica del mercado de capitales. Se basa en un gran “holding financiero estatal” que captura todos los recursos de alrededor de 19 entidades públicas y entra a competir en el mercado de capitales.

Aparte de estas tres grandes reformas, se apresta otra que tiene que ver con los recursos públicos del presupuesto nacional para las

universidades públicas del país. Si bien en una movilización nacional de estudiantes precedente se llegaron a acuerdos con el Estado al respecto, dichos acuerdos han sido cumplidos por el gobierno Duque solo parcialmente, con una inclusión agravante que colocó el gobierno de usar ese nuevo presupuesto para cubrir las demandas fiscales que enfrente el Estado que coloquen otros demandantes nacionales e internacionales.

Al lado de las anteriores demandas se unieron al movimiento de paro otros sectores sociales, en particular campesinos, indígenas y afrodescendientes relacionado con tierras y otros recursos, la protección del medio ambiente, la protección a los líderes sociales (en el último año han sido asesinados alrededor de 400 líderes de diferentes sectores sociales), y la implementación integral de los Acuerdos de Paz de la Habana.

Por fuera de estas consignas, la movilización del Paro Nacional aglutinó a sectores demócratas y en general al movimiento estudiantil universitario – universidades públicas y privadas - y a colectivos de estudiantes de secundaria del sector público en contra del aparato policial extremadamente violento de represión, ESMAD (Escuadrón Móvil Antidisturbios), en articulación al reclamo al derecho a la protesta, dada la creciente represión policial, sobre todo a manos de este escuadrón, a las protestas y marchas que han transcurrido, en la gran mayoría de casos, pacíficamente. Finalmente, hay banderas animalistas puntuales como la defensa de los animales, entre los que se destaca la prohibición de la caza de tiburones.

Desde el Paro Nacional del 21 de noviembre ya han transcurrido más de 12 días, y el 4 de diciembre se presentó una amplia movilización en el país liderada por el Comité Nacional de Paro. En las marchas que se desarrollaron en las principales ciudades del país se llegó a más de un millón doscientos mil marchantes en todo el país el día 21 de noviembre, que se han venido repitiendo en menor proporción en los días posteriores. Este paro podría catalogarse como una gran alianza entre amplios sectores sociales, de clases populares y clases medias urbanas. De estas últimas, incluso clases medias acomodadas muy afectadas por la reforma tributaria que les incrementa fuertemente impuestos para poder reducir las cargas tributarias a los más ricos.

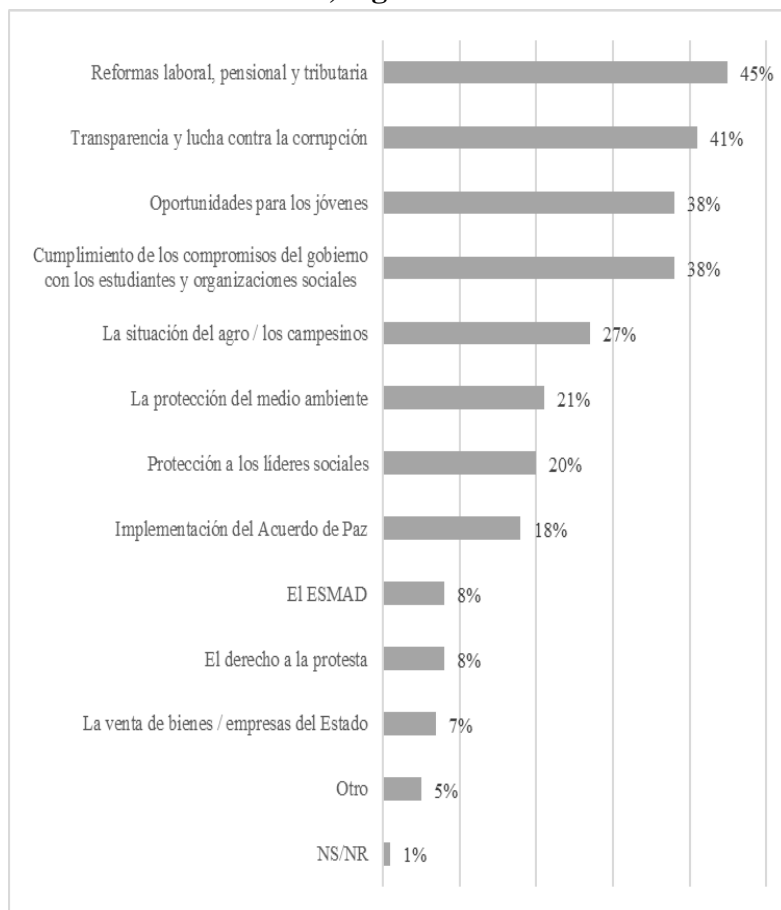
Este Paro Nacional se ha convertido en una movilización histórica de gran amplitud, claramente liderado por el movimiento sindical, sobre todo por la CUT, que, para sectores de opinión, recuerda el famoso Paro de 1977 con una duración de cinco días, también con liderazgo de sectores trabajadores.

Según la información de la encuesta del Centro Nacional de Consultoría (CNC, 2019) sobre la visión ciudadana del Paro Nacional, el 55% de la población encuestada<sup>17</sup> tiene una imagen positiva, con una influencia muy alta de las poblaciones más jóvenes, entre 18 y 40 años, y de Bogotá y la zona centro del país. Mientras que se identifica una clara posición en contra del Paro, de los sectores conservadores y de derecha.

---

<sup>17</sup> 1.006 hombres y mujeres mayores de 18 años de todos los niveles socioeconómicos de la zona urbana de los municipios de Colombia.

**Gráfico 14. Temas prioritarios por tratar en el Paro Nacional, según ciudadanos**



Fuente: Centro Nacional de Consultoría S.A (CNC), 2019.

Un hecho importante de este Paro es que, si bien se reconoce la existencia de un Comité de Paro Nacional, y a los estudiantes como los principales protagonistas del Paro, es la clase media la que ha participado en el Paro, abanderando principalmente la necesidad de tratar incluyente y abiertamente las reformas laboral, pensional y tributaria. Además, hay una identificación clara de los temas prioritarios a tratar en la coyuntura: la corrupción y transparencia, el cumplimiento del gobierno con estudiantes y organizaciones sociales y la falta de oportunidades para los jóvenes.



Paradójicamente, en los movimientos sociales de los últimos 10 años el movimiento sindical había venido participando sin tener un papel de liderazgo, quizás con excepción del magisterio en algunas coyunturas. Han sido más bien los indígenas, los campesinos blanco-mestizos pequeños y medianos, los pequeños y medianos transportadores, los estudiantes de universidades públicas, y cada vez más de universidades privadas, y detrás, los sindicatos. Ahora, la dinámica de movilización la ha tenido el movimiento sindical, aunque compartida con otros sectores sociales. Pareciera que las políticas neoliberales han radicalizado la protesta y espontáneamente han contribuido a una confluencia social muy amplia.

## **Conclusiones**

El sindicalismo colombiano se ha caracterizado como un movimiento social débil debido a la baja tasa de sindicalización, fragmentado, concentrado en el sector público educativo (caso FECODE), con algunos grandes sindicatos que sobreviven, también del sector público como es el caso del sindicato del sector de formación pública técnica y tecnológica, SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje); y algunas grandes empresas industriales aún bajo control público como Ecopetrol, empresa petrolera aún de mayoría accionaria estatal, en el caso de la USO. Las grandes empresas de inversión privada con sindicato están también en el sector energético de carbón como Cerrejón con SINTRACARBÓN (Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón).

La debilidad del sindicalismo colombiano ha tenido que ver no solamente por la alta participación de sindicatos de empresa y de gremio en relación con el sindicalismo de industria o rama, sino también por la estrategia sistemática de violencia antisindical de las elites y las políticas de Estado que ha costado muertos al sindicalismo como parte de los líderes sociales amenazados y asesinados.

Tampoco puede desconocerse que la violencia antisindical ha estado conectada en una etapa histórica de ascenso de los grupos guerrilleros de orientaciones ideológicas diversas de izquierda en el contexto de posiciones sobre la lucha armada entre finales de los años sesenta y comienzos del siglo XXI. Infortunadamente, las

lógicas de la lucha armada incidieron sobre las organizaciones sindicales colocando a estas en una fragilidad considerable frente a las acciones de los organismos de inteligencia del Estado y al mismo tiempo la cacería mortífera de grupos paramilitares de extrema derecha que contaron con el beneplácito de las mismas elites y de los organismos institucionales, como las fuerzas militares y de policía. Una parte de la dirigencia sindical en varias regiones del país pagó con sus vidas esta lógica de guerra. Es decir, el conflicto armado colombiano afectó profundamente al sindicalismo en Colombia y esto fue instrumentalizado por las elites empresariales para reducir al máximo la capacidad organizativa y de negociación sindical.

No obstante, al lado de estos factores desestabilizadores de la dinámica política, los procesos de externalización de las actividades industriales y la tercerización acelerada de los procesos laborales que se imponen desde la década del noventa han sido determinantes. La desaparición de los sindicatos de la década del ochenta de grandes empresas públicas y privadas debido a privatizaciones y liquidación de empresas que respondían al modelo anterior de sustitución de importaciones golpearon la organización del sindicalismo colombiano. Con el desarrollo de las zonas francas a partir de la década del noventa un nuevo modelo industrial de maquila, bajo enganche tercerizado sin sindicalismo, y con muy bajos salarios, se ha generalizado en el país.

La profundización del modelo neoliberal durante los últimos tres gobiernos – los dos de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010); los dos de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018); y el de Iván Duque en lo que lleva como presidente (2018-2019) – han marcado importantes cambios socioeconómicos en materia de políticas de reducción de los impuestos para los grandes capitales y la grabación de impuestos para las clases medias y clases populares asalariadas, además de incrementos en subsidios diversos a las grandes empresas y fuertes transferencias del sector de educación superior hacia las universidades privadas (administración Santos). En este contexto el sindicalismo continuó debilitado. Sin embargo, entre las tres administraciones se dio una variante importante relacionada con los Acuerdos de Paz de La Habana, llevados a cabo por la administración Santos y también una relación diferente con la administración americana del

presidente Obama. El cambio en términos políticos entre las administraciones Uribe y Santos le permitió al sindicalismo colombiano una salida bajo el esquema de la formalización laboral que desarrolló el primer ministro de trabajo de Juan Manuel Santos, Rafael Pardo Rueda, con la reapertura del Ministerio de Trabajo suprimido durante la administración Uribe. De nuevo se impuso el eje laboral obrero-patronal y eso se vio reflejado en los datos aquí analizados de una relativa recuperación del sindicalismo y por lo mismo de la tasa de sindicalización, así haya sido muy moderada. Lo importante es que este fenómeno se fortaleció en el contexto de los Acuerdos de Paz de La Habana. Esto explica el apoyo del movimiento sindical y desde otros sectores sociales – indígenas, afrodescendientes, campesinos blanco-mestizos, estudiantes, clases medias y otros sectores – a los Acuerdos de Paz de La Habana.

Finalmente, como resultado del avance de las políticas neoliberales que han impactado tan negativamente a los trabajadores asalariados, al campesinado indígena, negro y mestizo, a los trabajadores de sectores populares por cuenta propia, y por supuesto, también a las clases medias asalariadas y no asalariadas, estalla una profunda crisis social canalizada a través del Paro Nacional del 21 de noviembre, pero con la característica del liderazgo sindical.

## **Bibliografía**

- Anner, M. (2011). *Solidarity transformed: Labor responses to globalization and crisis in Latin America*. USA: Cornell University Press.
- Agencia de Información Laboral – AIL. (2018). OIT da la razón a la CUT: pilotos de Avianca pueden hacer huelga y no pueden ser despedidos por ello. Escuela Nacional Sindical (ENS). Recuperado el 5 de diciembre de 2019 de <http://ail.ens.org.co/noticias/oit-da-la-razon-a-la-cut-pilotos-de-avianca-pueden-hacer-huelga-y-no-pueden-ser-despedidos-por-ello/>

- Archila, M. (1989). La clase obrera colombiana (1930-1945). En Nueva historia de Colombia. Tomo III. Bogotá: Editorial Planeta.
- Archila, M. (2003). Idas y venidas, vueltas y revueltas: Protestas sociales en Colombia, 1958-1990. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia
- Ávila, A. (2019). Detrás de la Guerra en Colombia. Bogotá: Editorial Planeta.
- Cabrera Mejía, M. A. (2005). El sindicalismo en Colombia: una historia para resurgir. Bogotá: M.A Cabrera Mejía.
- Centro de Estudios Sociales y Laborales (CESLA), ANDI. (2019). Manual sobre relaciones laborales colectivas. Medellín: Autor.
- Centro Nacional de Consultoría S.A (CNC). (2019). Encuesta de opinión pública. Visión ciudadana del Paro Nacional. Bogotá: Autor.
- Chaparro, S. (2016). La OCDE y el reduccionismo de la política laboral y pensional: Imaginas alternativas desde el trabajo decente y los derechos. Bogotá: Fescol.
- Consejo Laboral Afrocolombiano (CLAF). (2012). Lanzamiento Consejo Laboral Afrocolombiano. Autor. Recuperado el 5 de diciembre de 2019 de [https://www.consejolaboralafrocolombiano.org/viewnews/lanzamiento\\_consejo\\_laboral\\_afrocolombiano](https://www.consejolaboralafrocolombiano.org/viewnews/lanzamiento_consejo_laboral_afrocolombiano)
- Cruz Rodríguez, E. (2012). La MANE y el paro nacional universitario de 2011 en Colombia. Ciencia política, 14, 140-193.
- Cruz Rodríguez, E. (2016). El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación. Jurídicas CUC, 12 (1), 31-62.
- Cruz Rodríguez, E. (2017). La rebelión de las ruanas: el paro nacional agrario en Colombia. Análisis, 49.
- El Espectador (2019). La Fundación Universidad Autónoma de Colombia cumple un mes en huelga. Bogotá: Autor. Recuperado el 5 de diciembre de 2019 de <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/la-fundacion-universidad-autonoma-de-colombia-cumple-un-mes-en-huelga-articulo-867030>
- El Universal (2012). En marcha el Consejo Laboral Afrocolombiano. Cartagena: Autor. Recuperado el 5 de

- diciembre de 2019 de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/en-marcha-el-consejo-laboral-afrocolombiano-87292-OWEU171438>
- Escuela Nacional Sindical (ENS). Sistema de Información de la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB.
- Escuela Nacional Sindical (ENS). Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh.
- Escuela Nacional Sindical (ENS). (2009). A cien años del sindicalismo antioqueño. Cultura y Trabajo, 78, Medellín: Autor.
- Escuela Nacional Sindical (ENS). (2015). Cuatro Años de Incumplimiento del Plan de Acción Obama-Santos: Informe sobre los cuatro primeros años de implementación del PAL (2011-2015). Recuperado el 5 de diciembre de 2019 de [http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PLAN-DE-ACCION-LABORAL-OBAMA-SANTOS-2015\\_opt.pdf](http://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PLAN-DE-ACCION-LABORAL-OBAMA-SANTOS-2015_opt.pdf)
- Escuela Nacional Sindical (ENS). (2019). XII Informe Nacional de Trabajo Decente. Trabajo decente y los Tratados de libre comercio firmados por Colombia: ¿más comercio, menores estándares laborales? Medellín: Ediciones ENS. Recuperado el 5 de diciembre de 2019 de <http://www.ens.org.co/lee-y-aprende/xii-informe-nacional-de-trabajo-decente-2019>
- HawkinS, D. (2016). El tema laboral en las negociaciones de los TLC: Lecciones de las experiencias de Colombia frente a los TLC con los Estados Unidos y la Unión Europea. Revista controversia, 2017.
- Hernández Valderrama, F. (2004). El sindicalismo en Colombia. Implicaciones sociales y políticas. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- International Labour Organization (2019). Sistema de información ILOSTAT. Ginebra: Autor.
- Kalmanovitz, S. (2010). Nueva historia económica de Colombia, Bogotá: Taurus/Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Kaufmann, C. (2007). Globalisation and labour rights: The conflict between core labour rights and international economic law. Oxford: Hart publishing.

- Kucera, D. (2002). Core labor standards and foreign direct investment. *International labor review*, 141.
- Londoño Botero, R (1989). Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980). En *Nueva historia de Colombia*. Tomo III. Bogotá: Editorial Planeta.
- Ministerio de Trabajo. (2018). Resultados finales Censo Sindical 2017. Bogotá: Autor.
- Ministerio de Trabajo. (2019). Archivo Sindical del Ministerio de Trabajo, Julio 2019. Bogotá: Autor.
- Montoya Duque, G.I. (2011). El paro de corteros de caña en el Valle del Cauca – Colombia: Una acción colectiva de cara al modelo económico. *Entramado*, 13, 104-113.
- Pécaut, D. (1973). Política y sindicalismo en Colombia. Bogotá: La Carreta.
- Perry, G. Gómez, H. Londoño, R. (1982). Sindicalismo y política económica. *Coyuntura económica*, 1077.
- Piedad-León, María. (2009). A cien años del sindicalismo antioqueño. *Revista Cultura & Trabajo N°78*. Medellín: Ediciones ENS: 26-36.
- Ripe, D.A. (2018). Corte Suprema de Justicia vs la huelga de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) 2017. Análisis de sentencias C033 del 2014 y T987 de 2012. Universidad Católica de Colombia, Bogotá.
- Sandoval, Luis. (1988). Sindicalismo y Democracia: Cambios En El Movimiento. Nuevo Enfoque de La Acción Sindical. Bogotá: Ismac-Fescol.
- Urrea-Giraldo, F. (2003). La respuesta de empresariado vallecaucano a la apertura económica en los años noventa y la recesión hacia finales de la década. En *Empresas y empresarios en la historia de Colombia*. Siglos XIX-XX. Una colección de estudios recientes. Tomo I. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Urrea-Giraldo, F. HAWKINS, D. RENDÓN Acevedo, J. (2019, por publicar). Colombia: desigualdad y violencia anti-sindical en un contexto de desarrollo neoliberal. CLACSO
- Urrutia, M. (1978). Historia del sindicalismo colombiano. Bogotá: La Carreta.
- Urrutia, M. (1992). Capítulo XX. El desarrollo del movimiento sindical y la situación de la clase obrera. En *Manual de*

historia de Colombia. Tomo 3. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Urrutia, M. (2016). Historia del sindicalismo en Colombia, 1850-2013. Bogotá: Universidad de los Andes.

Vásquez, H. (2004). Política petrolera y laboral en Colombia: La huelga de la Unión Sindical Obrera. Observatorio Social de América Latina, OSAL. CLACSO, 14.

Fernando Urrea-Giraldo: Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magister en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Profesor Emérito y Titular, Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Cali, Colombia. furreagiraldo@yahoo.com; fernando.urrea@correounivalle.edu.co

Daniel Felipe Romero: Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Kassel (Alemania), Director de Investigaciones de la Escuela Nacional Sindical (ENS) en Medellín. dirinvestigacion@ens.org.co

Daniel James Hawkins: Ingeniero Biomédico y estudiante de sociología de la Universidad del Valle. romero.daniel@correounivalle.edu.co

# **Trabajo y Sindicalismo en México: Desafíos de la cuarta transformación del gobierno de MORENA**

Enrique de la Garza Toledo  
Gerardo Otero

## **Resumen**

En este ensayo se hace un balance de los primeros seis meses del gobierno de López Obrador en cuanto a las condiciones de trabajo, las relaciones laborales y sindicales. Se parte de cuáles son las concepciones del actual régimen acerca del trabajo y si se confunden con las de la pobreza. En particular, si la llamada IV Transformación maneja algo semejante a modelos de producción alternativos, en condiciones en las que la maquila ha sido el sector estrella del neoliberalismo en el nivel productivo y exportador.

Palabras clave: IV Transformación, Trabajo, Sindicatos

## **Abstract**

In this paper we make a balance of the first six months of the Lopez Obrador government in relation with labor conditions, labor relations and unionism. The star point was analysis of conceptions of this government about labor and confution with poverty. In particular if IV Transformation manage some concept of



transformation of models of production, thinking that maquila was the productive star of neoliberalism

Key Words: IV Transformation, Labor, Unions

El triunfo arrollador en las elecciones presidenciales en México de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en 2018 ha provocado críticas iracundas de clases y grupos sociales que ven peligrar sus privilegios. Por otro lado, el triunfo de AMLO y su partido MORENA (Movimiento por la Regeneración Nacional) ha generado enormes expectativas para la izquierda por la cuarta transformación histórica (4T) que prometen. Dicha transformación se equipara, por parte de sus simpatizantes, con las tres grandes transformaciones anteriores, cada una de las cuales requirió de medios violentos para que ascendieran los nuevos grupos al poder: la revolución de independencia en 1821, la reforma liberal plasmada en la Constitución de 1857, y la Revolución Mexicana que resultó en la Constitución de 1917. El enorme contraste de la prometida 4T de México es que AMLO y MORENA llegaron al poder mediante un proceso electoral contundente, legal y legítimo. Por tanto, desata fuertes temores a la vez que profundas esperanzas dependiendo del punto de vista. En este artículo solamente discutiremos las perspectivas para los trabajadores y los sindicatos ante el gobierno de la 4T. Nos enfocamos, primero, en discutir la insurgencia laboral y estallamientos de huelgas en los primeros meses de 2019 y sus resultados. Luego describimos brevemente los principales cambios en la ley laboral aprobada, el 1 de mayo del mismo año. Finalmente, hacemos un balance del desempeño real de los salarios y las condiciones de trabajo en México durante los primeros seis meses de 2019 en comparación con años anteriores. En las conclusiones esbozamos algunas preguntas para futuras investigaciones, destacamos la ausencia de una política laboral explícita de la 4T, y los desafíos para el movimiento laboral.

## **Insurgencia laboral y sindicatos en 2019**

El movimiento laboral en México estuvo en efervescencia en el inicio de 2019. El país vio una de las más grandes movilizaciones en su historia, sobre todo en la frontera norte. Matamoros,

Tamaulipas, que es una de las ciudades maquiladoras por excelencia de la frontera norte, en donde trabajan alrededor de 80,000 trabajadores en procesos de ensamble de productos que, en su mayoría, se exportan hacia los Estados Unidos, principalmente como autopartes. A inicios de enero de este año, 40,000 trabajadores de 48 plantas maquiladoras, en su mayoría subsidiarias o subcontratistas de grandes corporaciones norteamericanas, iniciaron un paro loco, saltando todas las trabas legales que obligan a que para estallar una huelga el sindicato tiene que emplazar ante una Junta de Conciliación (Covarrubias, 2014) (Covarrubias, 2016). Estos trabajadores están formalmente afiliados a dos sindicatos que a su vez son parte de la Central de Trabajadores de México (CTM): el Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales de la Industria Maquiladora y el Sindicato Industrial de Trabajadores de Plantas Maquiladoras y Ensambladoras. Con sus huelgas locas, los obreros rebasaron a sus dirigentes exigiendo aumentos salariales y que les dieran a conocer el contenido de sus contratos colectivos de trabajo. También exigieron la sustitución de sus líderes.

Hubo varios factores que jugaron en esta insurgencia espontánea, empezando por las malas condiciones laborales en la maquila, especialmente los bajos salarios, despidos arbitrarios y altas cuotas sindicales (De la Garza, 2016). El segundo factor fue que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos decretó un aumento de salarios de 100% en la frontera norte – que no aplica a los trabajadores de las maquiladoras puesto que todos tienen salarios por encima del mínimo. Los trabajadores reaccionaron ante este anuncio exigiendo un aumento de 20% y un bono único de 32,000 pesos, basándose en que en muchos de sus contratos existía la cláusula de que recibirían cada año el incremento porcentual que tuvieran los salarios mínimos. Esta regla no causaba disturbios en el pasado porque el aumento a los mínimos era el parámetro de los aumentos salariales más altos que los mínimos. El tercero fue probablemente que los obreros habían votado por López Obrador en 2018 y este había manifestado que no sería protector de sindicatos corporativos. La victoria electoral del partido de izquierda, entonces, animó a los trabajadores.

Al principio de la insurgencia, los líderes sindicales oficiales, afiliados a la CTM, estuvieron en contra de las huelgas e intentaron

detener el movimiento. Los trabajadores, sin embargo, no cedieron a pesar de recibir amenazas de ser despedidos. Si bien se habían dado algunas huelgas en el sector de las maquiladoras desde los años setenta del siglo XX, la movilización de 2019 no tuvo precedentes.

Las confederaciones cetemistas, temiendo que el movimiento se dirigiera hacia la destitución de los líderes o a la formación de sindicatos independientes, emplazaron a huelga a las empresas el 25 de enero, cuando los paros locos habían iniciado el 12 de dicho mes; es decir, casi dos semanas después del estallido de la protesta. Las consecuencias de este proceso fueron: que en la mayoría de las empresas (en 44 plantas en paro) los trabajadores ganaron las demandas salariales y de bonos que habían planteado al margen de sus líderes; pero fueron despedidos 1,500 Obreros de los 40,000 trabajadores en paro; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, dominada por el PRI, declaró inexistentes las huelgas de carácter local (solo 13 plantas tenían contratos federales, dependientes de la junta federal relacionada con el nuevo gobierno). A pesar de la declaratoria de inexistencia los obreros se negaron a volver al trabajo y el movimiento, legal o no, duró unos 15 días. Los paros en las maquiladoras se extendieron a la Coca Cola, supermercados y siderúrgicas de las ciudades de Altamira y Veracruz, así como a otras maquiladoras en Ciudad Victoria. Lo que mostraron los paros de Matamoros fue la profunda insatisfacción de los obreros con sus condiciones de trabajo y con sus líderes sindicales, así como la pérdida de temor con el cambio de gobierno.

En un contexto nacional más amplio, las huelgas en las maquiladoras, así como en otras empresas del sector privado, se vieron alentadas especialmente por un factor internacional. El gobierno de los Estados Unidos había dejado claro que la diferencia salarial entre México y ese país era la principal razón por la que consideraba al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente desde 1994, como un acuerdo “terrible”. Esta coyuntura internacional representaba, por tanto, una buena oportunidad para mitigar tal preocupación.

Hubo muchas otras empresas que tuvieron huelgas en los primeros meses de 2019, incluyendo el sector crítico del sindicato de maestros, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Asimismo, el sindicato de la Universidad

Autónoma Metropolitana (UAM), la tercera más grande de México, concluyó su huelga más prolongada en su historia que duró tres meses. Los resultados de las huelgas fueron variados. Muchos trabajadores lograron aumentos salariales, incluyendo los maestros de primaria y secundaria, pero no los profesores y trabajadores de la UAM. Otras universidades que tuvieron huelgas fueron: la de Chapingo, el Colegio de Postgraduados, la Universidad Autónoma Agrícola Antonio Narro, la de la Ciudad de México, la de Oaxaca, la de Chiapas, además de los paros de la CNTE con motivo de la reforma educativa. Sin embargo, para todos los trabajadores de estas universidades del Estado y para los maestros, el nuevo gobierno siguió una política muy rígida de aumento salarial: 3.45% para todas, a despecho de que la inflación del año 2018 fue 4.6%. Es decir, en estos casos, los trabajadores recibieron aumentos salariales que apenas compensaron la inflación pero del 2019, aunque sí recibieron el pago de salarios caídos durante sus huelgas. La razón explícita por la cual el gobierno no aceptó otorgarle un aumento al subsidio universitario para mejorar los salarios fue sencilla: los trabajadores y profesores universitarios ya se encuentran entre los asalariados mejor pagados, por lo cual se deben sujetar al nuevo mantra de la “austeridad franciscana”, como la ha llamado el Presidente López Obrador.

El simbolismo expresado en el desfile del 1 de mayo dejó claro cómo se han acomodado las principales figuras del movimiento laboral mexicano. El lugar principal lo tuvo Napoleón Gómez Urrutia, quien fue electo senador de MORENA en 2018 y sigue siendo líder del sindicato de mineros. Gómez Urrutia había sido perseguido durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) por cargos de fraude que resultaron ser falsos. El líder se tuvo que refugiar en Canadá, donde vivió hasta 2018. Todos los cargos fueron desechados al final de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Además de haber sido reelecto por los mineros, Gómez Urrutia inició una nueva organización sindical llamada Central Internacional de Trabajadores (CIT). Los representantes de la CTM también se sentaron cerca del presidente el 1 de mayo, pero en una posición claramente disminuida, ya que la CTM había sido la organización sindical oficial tanto en los gobiernos del PRI como

del Partido Acción Nacional (PAN). El PRI gobernó ininterrumpidamente de 1929 al 2000, y de nuevo de 2012 a 2018, mientras que el PAN gobernó del 2000 al 2012. La CTM se destacó por controlar políticamente a los trabajadores y por vender sus intereses económicos para beneficio de sus líderes, generalmente corruptos, popularmente llamados “charros”.

Otro sector que reconoció en estos meses conflictos sindicales fue el de los trabajadores de Wal Mart. En esta empresa, la antigua central sindical denominada Central Regional de Obreros y Campesinos (CROC) emplazó a huelga para el 20 de marzo por aumento de 20% en los salarios – el salario máximo de un trabajador es de 150 pesos diarios – y reparto a los trabajadores del 4% de las ventas de la empresa. Walmart es el principal empleador en México, con 200,000 trabajadores, fraccionados en 1946 contratos colectivos con 45 sindicatos. La CROC solo tiene 170 de dichos contratos. Las demandas, además de las dos principales, comprendían la inclusión de los trabajadores en el Seguro Social, reparto de utilidades de la empresa, respeto a la jornada laboral de 8 horas diarias, pago de horas extras, cesar los despidos injustificados y el acoso laboral y sexual. La CROC emplazó a huelga en 121 tiendas en 10 Estados, extendiéndose a SAM’s y Bodegas Aurrerá, que también son propiedad de Wal-Mex. La huelga no llegó a estallar, pero sí hubo bloqueos de tiendas ilegales de pocas horas. Los trabajadores obtuvieron 5.5% de aumento salarial y aguinaldo de 30 días.

La Reforma Educativa de septiembre de 2019, aunque pretendió no incluir temas laborales, sí reafirmó que los trabajadores de la educación deberían ser considerados servidores públicos y sujetos, por tanto, a una nueva Ley de Austeridad que limita los salarios y las prestaciones. Además, reafirma también que dichos trabajadores estarán regidos en sus relaciones laborales por el Apartado B de la Constitución que habla y diferencia las relaciones laborales de los trabajadores del Estado de los de las empresas o instituciones privadas (art. XVI)<sup>1</sup> y que impone muchas

---

<sup>1</sup> En México hay dos regímenes legales principales que regulan las relaciones laborales y se enuncian en los llamados apartado A y B de artículo 123 Constitucional. Los trabajadores del Estado tienen muchas restricciones legales para negociar sus relaciones laborales: no tienen Contratos Colectivos de Trabajo, prácticamente tampoco tienen el derecho a la huelga y las prestaciones principales

restricciones al derecho de huelga y no contempla que haya contratación colectiva. En los primeros días de octubre de este año se ha iniciado con la aprobación de leyes secundarias referidas a la educación, los avances más importantes son que las evaluaciones al desempeño de los profesores no ameritarán despidos, que en la selección de nuevo personal el sindicato será una de las partes que tome la decisión y que los egresados de las escuelas normales del gobierno tendrán preferencia en igualdad de condiciones con otros candidatos a ocupar las nuevas plazas.

### **La nueva ley laboral**

El sindicalismo en México ha estado sometido al llamado corporativismo, por el cual las principales organizaciones de los trabajadores siguieron un pacto con el gobierno, al menos desde los años treinta del siglo XX, de apoyo a sus políticas. En los buenos tiempos del corporativismo, ese pacto significó lealtad política de los sindicatos al partido dominante, a cambio de mejoras salariales, prestaciones o seguridad social, al menos para la capa más organizada de los trabajadores. Pero ese pacto se quedó sin contenido en el período neoliberal marcado por grandes caídas en los salarios reales, disminución de prestaciones, subcontratación, etc. Por otro lado, en cuanto a la vida interna de estos sindicatos, el patrimonialismo, autoritarismo y falta de democracia fueron características centrales durante decenios. La Ley laboral mexicana y la política del gobierno y de los empresarios apuntalaron este sistema corporativo autoritario que, probablemente, caló en la propia cultura sindical de varias generaciones de la clase obrera. Lo anterior no significa que no hubo irrupciones democratizadoras, como en toda la década de los setenta, pero en general fueron derrotadas por la acción concertada entre Estado, empresarios y líderes sindicales.

Una novedad de la 4T es que, a escala institucional, se dio un evento de la mayor envergadura el 1 de mayo en México: la publicación de la nueva ley laboral en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF 2019). A la nueva ley laboral se le conoce

---

ya están contenidas para todos los burócratas del gobierno en la Ley reglamentaria de dicho apartado B, la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado-

también como la Ley de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva (Maccise 2019). Esta fue la primera vez en más de un siglo que se modificó el Artículo 123 de la Constitución de 1917, junto con 535 artículos más de la Ley Federal del Trabajo.

Vale destacar que, tanto el Artículo 123 como el Artículo 27 de la Constitución de 1917, son los que hicieron a la constitución mexicana la más progresista del mundo en su tiempo (Gilly, 1974).

El borrador inicial de la nueva ley laboral fue obra de un grupo de más de 100 abogados independientes, y no por MORENA ni el nuevo presidente. No obstante, uno de los principales abogados de este grupo, Arturo Alcalde, es padre de la nueva Secretaria del Trabajo, Luisa María Alcalde. Su influencia en la elaboración de la nueva ley se considera tan crucial que se le denomina informalmente la “ley Alcalde”. Los temas más centrales contemplados por la nueva ley laboral incluyen la libertad, democracia y transparencia sindical.

La nueva ley laboral supuso cambiar más del 50% de los contenidos pasados y sienta las bases para la justicia laboral en México. Extraordinariamente, el cambio constitucional que mandató la elaboración de la nueva ley laboral fue aprobada unánimemente por el Congreso el 27 de febrero de 2019. Este cambio respondió en parte a los acuerdos comerciales que han sido firmados por México, incluyendo el Capítulo 19 del Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica; y el Anexo 23 del nuevo TLCAN que aún está por aprobarse en el congreso de los Estados Unidos y el parlamento de Canadá. Desaparecen en la nueva ley las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que se constituían por representantes tripartitos: el gobierno, el sector privado y los sindicatos. Los trabajadores siempre tuvieron la impresión de que difícilmente podían ganar cualquier disputa, pues los tres se les presentaban como frente unido en su contra. El lugar de las Juntas lo toma ahora un organismo nuevo, que informalmente pareciera un tribunal: el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, el cual registra los sindicatos y sus estatutos internos, entre otras funciones. Hay que destacar que la función conciliatoria ahora corresponde a los cuerpos administrativos, separados de la función judicial, la cual la van a manejar los tribunales por la vía de juicios orales. Se crea una agencia separada, autónoma, para ejercer la función de conciliar empresas y trabajadores en una etapa previa al

juicio. Estos cambios institucionales significan transferir los conflictos laborales del poder ejecutivo al poder judicial del gobierno. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se podían tomar entre tres y cinco años para resolver casos de disputas individuales de los trabajadores con sus empresas, los que representan la gran mayoría de los casos.

Sin duda, la democracia sindical, la representatividad y la transparencia son los rasgos fundamentales de la nueva ley laboral. Para que obtengan el reconocimiento del Estado, los sindicatos deben lograr el apoyo de por lo menos el 30% de la fuerza laboral en una empresa. Los diputados demócratas de los Estados Unidos plantearon este tipo de cambio como condición para pasar el nuevo acuerdo comercial de América del Norte, el T- MEC o Tratado México-Estados Unidos-Canadá, conocido en Norteamérica como United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA). Según el director del Instituto Mexicano para la Competitividad, Roberto Newell (s.f.), son dos los ejes centrales de la nueva ley laboral. El primero está orientado a reformar la manera como los líderes sindicales controlan a sus organizaciones con el propósito de democratizarlos. Las elecciones de los dirigentes serán personales, directas, universales, seguras y secretas, en contraste con el mecanismo anterior de elegir a los líderes por aclamación en asambleas públicas o por delegados. Se logrará la transparencia mediante la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos sindicales para evitar la corrupción de los líderes. Queda eliminada la “cláusula de exclusión”, y estos decidirán si desean o no pagar las cuotas sindicales. Paradójicamente, este asunto particular, la “cláusula de exclusión”, llamada “closed shop” en los Estados Unidos, ha funcionado de manera opuesta en cada país. En México, la eliminación de la cláusula de exclusión ha sido una demanda de la izquierda por décadas, puesto que los líderes la utilizaban para intimidar y controlar a los trabajadores: si los expulsaban del sindicato, automáticamente eran despedidos por la empresa sin mayores consecuencias. En Estados Unidos, por el contrario, las empresas sindicalizadas en estados que han pasado leyes por el “derecho al trabajo” (*Right to Work*) – es decir, que han eliminado la cláusula de exclusión –han utilizado esa legislación para minar las finanzas de los sindicatos restándoles afiliados. Este fenómeno



ha abonado enormemente a disminuir la densidad sindical en ese país (Ellwood y Fine 1987).

El segundo gran cambio de la nueva ley es sobre el trabajo doméstico: 95% de estos(as) trabajadores(as) tienen contratos informales y abarcan 2.3 millones de personas (Serrano Herrera 2019). Con la nueva ley se hace obligatorio que estos(as) trabajadores(as) se registren en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para que puedan disfrutar prestaciones de salubridad y derecho a la sindicalización. El trabajo doméstico estará estandarizado, con jornadas laborales de seis horas o 36 horas por semana. Se garantiza el acceso a los servicios de salud, guarderías, vacaciones pagadas, aguinaldo, y la prohibición explícita del trabajo de menores de 15 años de edad (Xantomila 2019). Asimismo, otro grupo de trabajadores que siempre había estado relegado a la informalidad – los jornaleros agrícolas – ahora será considerado por la nueva ley. Puesto que la mayoría de los jornaleros son estacionales, temporales, la ley mandata que su tiempo de trabajo se sume para que acumulen antigüedad en el empleo (Otero, Mackinlay y Gürçan 2019). Sin embargo, previamente, en 2012 hubo otra reforma laboral de mayor envergadura con orientación neoliberal, en la que se precisó el salario por hora, los contratos de aprendizaje y a prueba sin responsabilidad para la empresa en caso de despido y la subcontratación, el ascenso por desempeño, etc. Estos temas no se tocaron en la actual reforma y siguen siendo una asignatura pendiente.

La nueva ley laboral ha causado mucha resistencia tanto entre la clase empresarial como entre *los charros*, los líderes corruptos y leales a los gobiernos del PRI y del PAN en el pasado, los cuales eran muy útiles para las empresas en vez de serlo para los trabajadores. La siguiente consigna, repetida en muchas movilizaciones obreras, plantea el asunto desnudamente: “Charro, gobierno y patrón son el mismo cabrón”.

Sin embargo, una Ley no puede, por sí sola, garantizar la democracia sindical, en particular si pensamos en sindicalistas que nunca han conocido la democracia y entre los que priva el temor a sufrir represalias, a través del contubernio entre líderes sindicales y gerencias de las empresas. Por lo pronto, la inconformidad de los

trabajadores no ha seguido el camino de la nueva legislación sino a través, principalmente, de la acción directa.

## **Balance del desempeño laboral de MORENA en sus primeros seis meses de gobierno**

Para septiembre de 2019, han pasado apenas unos meses desde que asumió la dirección del gobierno la nueva administración. Es poco tiempo para hacer un balance cabal de los resultados obtenidos. Sin embargo, abordaremos las concepciones acerca del trabajo que se desprenden de los documentos básicos de MORENA y el Plan Nacional de Desarrollo. Discutimos también los primeros resultados en indicadores básicos del mercado de trabajo.

### *Concepciones acerca del Trabajo y los sindicatos de la 4T*

Los dos documentos programáticos principales del partido MORENA son el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En ambos las menciones a los problemas laborales son por demás escuetos y no son líneas centrales de la transformación. El Programa de Gobierno (p. 5) muestra con propiedad la caída en los salarios reales durante el período neoliberal en México; en el PND se plantea llegar al trabajo digno y a una paulatina recuperación salarial (p. 125). Es en el Programa de Gobierno en donde aparece la concepción más completa de cómo se conseguirá lo anterior: a través de aumentos de salarios – aunque no queda claro cómo se conseguirán en el sector privado, a diferencia del público y de los salarios mínimos que ya en 2019 aumentaron 20% y 100% en la franja fronteriza – sumado a la repercusión en el mercado interno por medio de los grandes programas de asistencia social, tales como la universalización de la pensión por vejez, el de jóvenes construyendo el futuro a los que se proporciona una beca por parte del gobierno para ser aprendices en negocios e instituciones públicas y privadas. Se extiende además la creación de empleos a partir de grandes obras de infraestructura, tales como la ampliación del aeropuerto de la ciudad de México, la nueva refinería en Tabasco, el corredor transístmico de

Tehuantepec y el Tren Maya, así como la reactivación productiva de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad.

Es decir, en términos de concepciones, el tema del trabajo se reduce a la generación de empleos y elevación de los niveles salariales. No hay mención alguna, sin embargo, acerca de la productividad, los modelos productivos dominantes – por ejemplo, el de la maquila de exportación que funciona por medio de bajos salarios –, ni al proceso de innovación<sup>2</sup>. Aunque hay menciones, sin abundar, acerca de la creación de cadenas productivas internas al país, para las cuales no hay políticas específicas hasta ahora. En estos documentos ni siquiera se mencionan las reformas laborales ni la relación entre actividad sindical y mejoría en los empleos. Como veremos más adelante, pareciera que el tema del trabajo, desde el punto de vista de concepciones y políticas públicas, queda subsumido en el tema de la pobreza y para mitigarla sí se acuñan políticas públicas de gran envergadura.

El proceso de poner en práctica la reforma laboral, sin embargo, avanza muy lentamente. La Secretaría del Trabajo ha emitido un protocolo para ir estableciéndola en la práctica. Por su parte, las organizaciones corporativas principales han entablado demandas de amparo en contra de la Ley, argumentando injerencia del Estado en los asuntos internos de los sindicatos. Mientras otras organizaciones sindicales corporativas han firmado con sus pares empresariales en el nivel estatal, ya que en algunos de los estados de la república se firmaron pactos de contención de las huelgas que tienen como novedad no incluir a gobiernos y, además, no ser nacionales.

Hasta septiembre de 2019, no se había disparado el movimiento huelguístico que algunos supusieron, luego de los paros ilegales masivos de Matamoros, a pesar de que las gerencias de las maquiladoras de la frontera norte, sin necesidad de huelgas, aumentaron los salarios en 2019 en 9%, cifra superior al promedio de aumentos otorgados por otras empresas privadas en el país (6.3%). Las huelgas federales legales estalladas han sido 7 en los

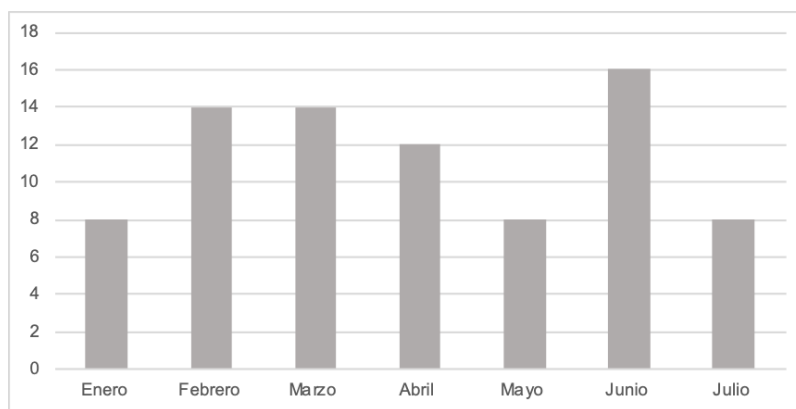
---

<sup>2</sup> Hay un gran programa denominado “Jóvenes construyendo el futuro”, que implica que el gobierno da becas durante un año para que jóvenes sean capacitados en empresas; sin embargo, hay estudios que muestran grandes deficiencias del programa y, en especial, que su futura inserción definitiva en el trabajo no está garantizada frente a un crecimiento casi de cero de la economía.

primeros 3 meses del año y cero en el segundo trimestre. Esta pasividad, frente a las malas condiciones laborales, muestra que el aparato corporativo ha sido amenazado por la reforma laboral, pero sigue manteniendo prácticamente el mismo nivel de control que en el viejo régimen, algo que ya ha destacado la corresponsal del *New York Times* (Malkin 2019).

No todos los conflictos obrero-patronales en México siguen los cauces legales, sin embargo. En esta medida, las huelgas registradas históricamente son menores que dichos conflictos, entendidos como paros ilegales, marchas, protestas. Esto se puede observar en la gráfica siguiente obtenida de fuentes hemerográficas, provenientes de la revisión de los principales diarios nacionales de México en los primeros seis meses de 2019. Los sectores más conflictivos han sido los de educación, salud, transporte y secretarías de Estado, muchos de estos conflictos vinculados con los recortes presupuestales del nuevo gobierno.

### **Gráfica 1. Conflictos Obrero-Patronales de Enero a Julio 2019 reseñados en los Medios de Comunicación**



Fuente: Elaboración de Jessika Mora a partir de fuentes hemerográficas

### *Reconfiguración de las organizaciones sindicales*

En este contexto de rebasamiento del viejo sindicalismo, aunque todavía reducido a sectores bien localizados, las relaciones de los sindicatos corporativos con el nuevo gobierno han seguido dos trayectorias: la primera es que las organizaciones se hacen las desentendidas de que se está constituyendo un nuevo régimen sindical y dan muestras de apoyo al nuevo gobierno, como son los casos de la CROC, la FSTSE, la de los trabajadores del Seguro Social y de los trabajadores del gobierno de la ciudad de México. Un segundo tipo de reacción es el de las centrales y sindicatos exoficialistas que han pasado a la oposición abierta al nuevo régimen, demostrada en el desfile del primero de mayo, con ataques al gobierno, especialmente a la Ley Laboral aprobada en 2019. Estos son los casos de la CTM, del sindicato de petroleros y el de ferrocarrileros.

Por otra parte, hay nuevas Federaciones y Confederaciones. Antes de los movimientos de trabajadores de 2019, un grupo de sindicatos de autopartes y aeroespacial fundaron en noviembre de 2018 la Federación Independiente de la Industria Automotriz con 25,000 trabajadores y, como se mencionó arriba, en febrero de 2019 el sindicato minero encabezado por Napoleón Gómez Urrutia fundó la Confederación Internacional Democrática de Trabajadores, que ha atraído a sindicatos desprendidos de la CTM y la CROC. Por otro lado, un líder de poca monta, Pedro Haces, acaba de fundar la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México, desprendidos de la CTM y de la CROC. A su vez se fundó el sindicato de petroleros de México (PETROMEX) que espera disputar la titularidad al sindicato petrolero corporativo. Habría que añadir, que la CTM del estado de Sonora ha amenazado con una huelga general en las empresas donde tiene sindicatos. Todavía la nueva Ley laboral no entra en operación, en especial respecto a la obligación de los sindicatos de hacer votaciones para demostrar su representatividad. Pero dentro de poco tiempo sabremos si esta disposición será el detonador de una nueva insurgencia sindical en contra del anquilosado aparato corporativo sindical. Por lo pronto, la tasa de sindicalización (sindicalizados/trabajadores subordinados y asalariados) se elevó un poco en el primer trimestre de 2019 (12.3%) con respecto de

---

2018 (12%), previo a la nueva ley laboral, que tomará por lo menos dos años en implementarse.

*Primera panorámica de las condiciones de trabajo en el gobierno de la 4T*

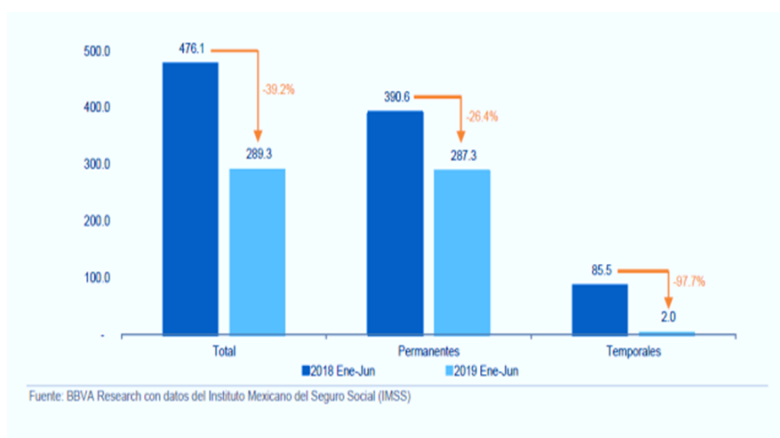
En términos de empleo, durante 2019 ha habido una caída en el crecimiento del empleo formal, medido por la cantidad de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este descenso se dio especialmente en empleos temporales de 2.4% en junio de 2019 en comparación con el mismo mes de 2018 (véase la Gráfica 2). Esta circunstancia es probable que se deba a la desaceleración en el crecimiento de la economía, cosa que suele suceder en los inicios de sexenio en México por la incertidumbre de las empresas ante el nuevo gobierno.

**Cuadro 1. Variables del Mercado de Trabajo: dos primeros trimestres de 2019**

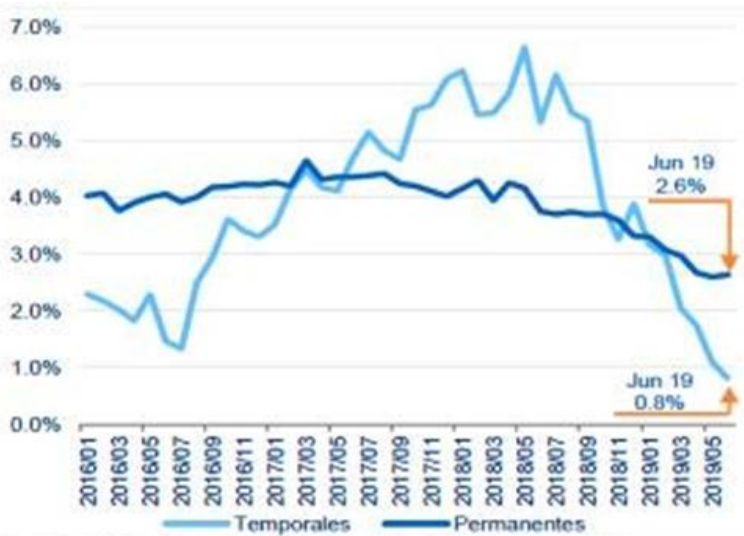
Variable	Trimestre I-2018	Trimestre I-2019	Trimestre II-2019	Observación
Porcentaje población ocupada/población total	57.1	57.5	58.1	Aumento
Porcentaje de población asalariada y subordinada/población ocupada	68.8	68.0	68.1	Sin cambio
Porcentaje de población ocupada en la industria/PTO	25.8	25.2	25.2	Sin cambio
Tasa de desocupación	3.2	3.2	3.5	Sin cambio
Tasa subocupación	6.8	6.8	7.6	Sin cambio
Tasa informalidad laboral	57.0	57.1	56.3	Sin cambio
Tasa ocupación sector informal	27.0	27.7	27.8	Sin cambio
Índice de remuneraciones sector manufacturero	105 (marzo)	106.7 (marzo)	nd	Ligero cambio positivo
Duración de la jornada laboral	35-48 horas	35-48 horas	35-48 horas	Sin cambio
Acceso a instituciones de salud (% población asalariada y subordinada)	37.2	37.1		Sin cambio
Con prestaciones económicas (% Población asalariada y subordinada)	62.9	63.7	65	Con ligero aumento
Con contrato escrito (% población asalariada)	53.0	53.3	55.1	Aumento
Porcentaje de sindicalizados/PTO	12.1	12.3		Sin cambio
Huelgas federales estalladas	Cero	7	Cero	Aumento

Fuente: ENOE, primeros trimestres de 2018 y 2019, INEGI

**Gráfica 2. Asegurados asociados a un empleo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), (Miles, variaciones % anual)**



**Gráfica 3. Asegurados asociados a un empleo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por tipo de contrato, (Variación % anual)**



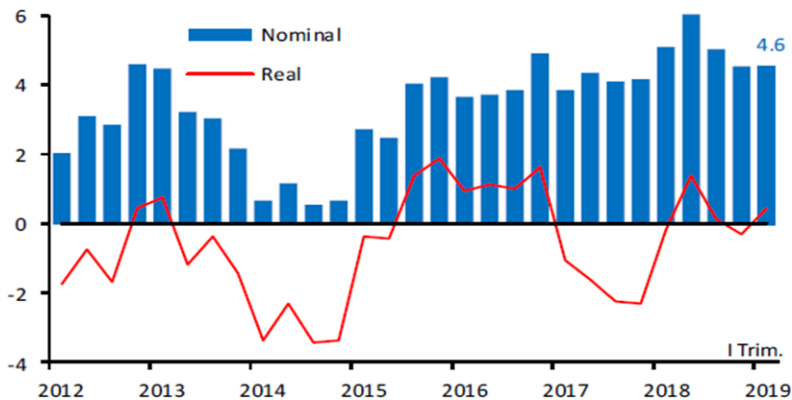
\*Serie con base en el personal ocupado mensual estimada por interpolación lineal



Por lo que respecta a los salarios, medidos por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Pública (CONEVAL) – organismo oficial de medición de la pobreza, que compara no con el índice de precios al consumidor sino con el costo de la canasta básica – el ingreso monetario laboral se incrementó al segundo trimestre de 2019, en comparación con el mismo trimestre de 2018, en 1.4% real y, en lo que va del año creció en 2.3% real – ingreso laboral real promedio en julio 2019 fue de \$4,173 pesos por mes, aproximadamente 218 Dólares). Al mismo tiempo, la pobreza laboral disminuyó en los períodos considerados.

#### Gráfica 4. Indicadores Salariales: Variación Anual en por ciento

a) Salario Promedio de Asalariados según la ENOE <sup>1/</sup>



Fuente: CEPAL, Perspectivas de la Economía de México, segundo trimestre de 2019

En el primer trimestre de 2019 los salarios promedio de asalariados no cayeron con respecto del último de 2018, aunque fueron menores que el primero de ese año. De cualquier forma, aunque la situación no empeoró, el nivel de estos salarios no es satisfactorio. Los salarios contractuales son los que obtienen los trabajadores que tienen sindicato y contrato colectivo de trabajo, se supondría que serían los que están en mejores condiciones: los salarios contractuales de las empresas privadas aumentaron en lo que va de 2019 al doble que en el sector público, en el cual el actual gobierno está ejerciendo topes salariales que apenas igualan a la

inflación, dentro de su política, en parte ortodoxa de búsqueda de equilibrio en el gasto público que no aumente la inflación y que, a la vez, le permita contar con recursos para los grandes programas sociales ya arrancados y otros que se iniciarán muy pronto.

## Cuadro 2. Salarios contractuales

<b>Revisión de salarios contractuales</b>			
<b>Laboral</b>			
CL10, Mensual, Sin Unidad, No Homogénea			
	<b>Abr 2019</b>	<b>May 2019</b>	<b>Jun 2019</b>
<b>Salarios contractuales</b>			
<b>Revisiones salariales</b>			
● Salarios Contractuales Totales			
○ Incremento salarial contractual (%)	5.0	6.0	6.1
○ Número de empresas	735.0	844.0	570.0
○ Número de trabajadores	263,030.0	160,531.0	87,740.0
● Salarios Contractuales por Actividad Económica 1/			
○ Incremento salarial manufacturas (%)	6.8	6.5	6.5
○ Incremento salarial otros sectores (%)	4.3	5.4	5.9
○ Número de trabajadores manufacturas	74,363.0	86,241.0	36,149.0
○ Número de trabajadores otros sectores	188,667.0	74,290.0	51,591.0
● Salarios Contractuales por Tipo de Propiedad			
○ Incremento salarial empresas públicas (%)	3.4	3.3	3.4
○ Incremento salarial empresas privadas (%)	5.9	6.5	6.2
○ Número de trabajadores empresas públicas	96,679.0	24,046.0	1,393.0
○ Número de trabajadores empresas privadas	166,351.0	136,485.0	86,347.0
● Salarios Contractuales Reales			
○ Contractual real ex-ante (%) 2/	2.6	1.0	1.9
○ Contractual real ex-post (%) 3/	0.2	1.7	0.6

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Banco de México.

Nota: 1/ Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (2007).

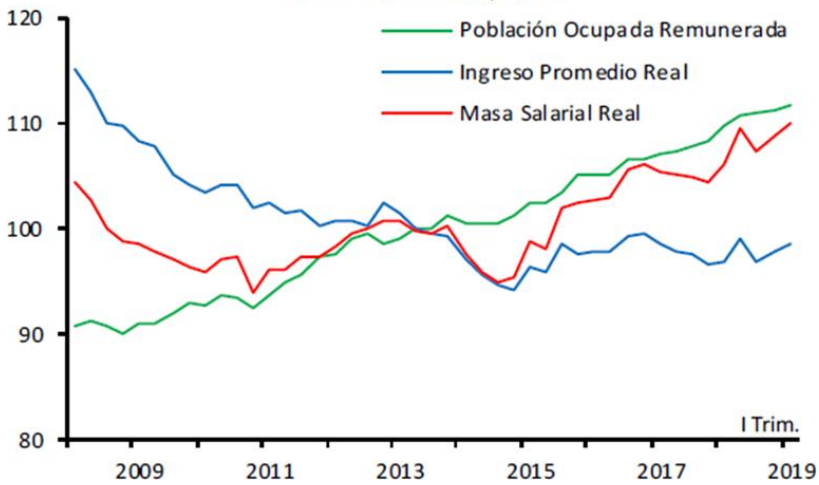
2/ El salario real ex-ante es calculado con base en el incremento nominal de los salarios contractuales del mes analizado y de la expectativa de inflación para los siguientes 12 meses.

3/ La variación ex-post de los salarios reales es definida como el incremento nominal de los salarios otorgado hace 12 meses, deflactado por la inflación anual observada en el mes analizado.

N/E: No se llevaron a cabo revisiones salariales en el periodo.

### Gráfica 5. Determinantes del Consumo

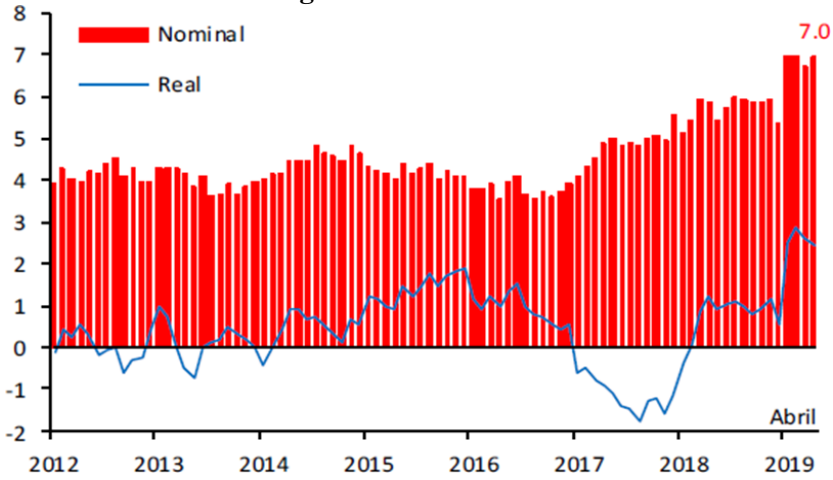
#### a) Masa Salarial Real Total Índice 2013=100, a. e.



Fuente: CEPAL, Perspectivas de la Economía de México, segundo trimestre de 2019

En la gráfica anterior se reafirma lo deducido de la previa, que los ingresos promedio reales no decayeron en lo que va del 2019 y la población ocupada remunerada aumentó en forma consistente.

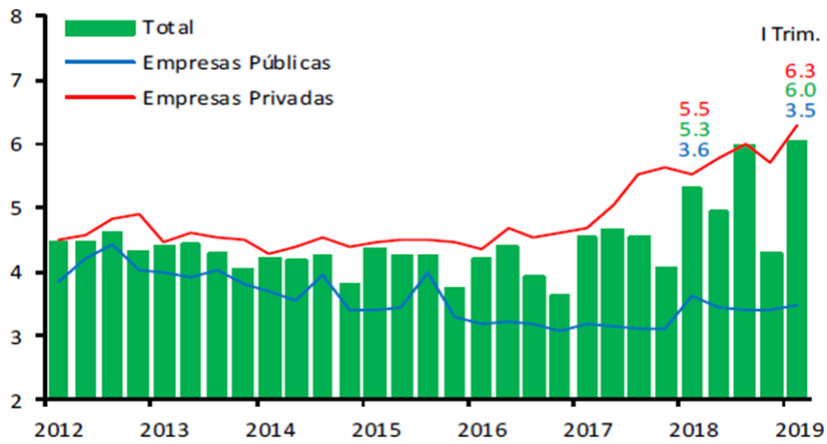
**Gráfica 6. Salario Diario Asociado a los Trabajadores Asegurados en el IMSS <sup>2/</sup>**



Fuente: CEPAL; Perspectivas de la Economía de México, segundo trimestre de 2019

Asimismo, el salario diario asociado a trabajadores asegurados del IMSS en términos reales aumentó apreciablemente durante el primer trimestre de 2019, con respecto de todo 2018, siendo el más alto desde 2012.

**Gráfica 7. Salario Contractual Nominal <sup>4/</sup>**



Fuente: Banco de México, La Situación de México, junio 2019

El Salario Contractual es el que reciben los trabajadores que cuentan con sindicato y contrato colectivo de trabajo, que se supondría serían los más protegidos laboralmente. El Total de trabajadores tuvo aumentos salariales en el primer trimestre de 2019 superiores al del último de 2018, pero semejantes al del tercero de dicho año. Los trabajadores de base al servicio del Estado, que no incluye instituciones autónomas (como las Universidades públicas) o desconcentradas (como el Instituto Nacional Electoral) recibieron primero un incremento de 3.5% en el salario y en junio otro 3 %, que los coloca en el nivel de aumento de las empresas privadas.

## **Conclusiones**

Desde el punto de vista sindical, la 4T ha tenido efectos positivos, por lo menos en el plano legislativo. Su objetivo principal es hacer una reforma laboral que presione hacia la democratización de los sindicatos y la regulación del trabajo de las trabajadoras domésticas, en cuanto a derechos laborales e inclusión en el Seguro Social.

El nuevo gobierno, sin embargo, se ha mostrado poco sensible a las protestas de los trabajadores – como en el caso de los paros de la ciudad de Matamoros. Pareciera más preocupado por no chocar con las empresas en cuanto a problemas de condiciones de trabajo. Sin embargo, en 2019 aumentó 20% el monto del salario mínimo a escala nacional y 100% en la Frontera Norte, para lo cual es posible que haya presionado al sector empresarial privado a ofrecer aumentos salariales por encima de la inflación. Esta situación no sucedió con los salarios de los trabajadores en empresas e instituciones públicas, para los cuales el gobierno operó una suerte de tope salarial que apenas compensa la inflación en 2019.

En cuanto a nuevas de formas de organización sindical, estas han surgido – afines al nuevo gobierno. Pero hasta septiembre de 2019 habían demostrado muy poca actividad para disputar los contratos colectivos de trabajo a los sindicatos corporativos. Además, la gran insurrección obrera de los trabajadores de las maquiladoras de Matamoros no se ha seguido por movimientos semejantes en otros sectores.

Por lo que respecta al empleo formal, su crecimiento se ha visto deteriorado, primero por despidos en el sector público, en aras de la austeridad del actual gobierno en el gasto público; y segundo, porque el gobierno ha retrasado la inversión productiva, más allá de lo que permitía el presupuesto aprobado para este año (gasto de capital público en 2019, comparado con los mismos meses de 2018, -7.3% y caída en gasto corriente de - 5.2%). Es decir, ha habido un subejercicio del presupuesto público. Esto ha abonado a la disminución en el crecimiento del PIB que ha traído también como consecuencia una menor inversión privada y la generación de menos empleos.

En cuanto a los salarios, estos no se han deteriorado hasta septiembre de 2019. Sin embargo, los salarios de los trabajadores del sector público se han estancado en su poder de compra por efecto de la política de austeridad en el gasto público. En cambio, los de las empresas privadas aumentaron casi el 100% con respecto a los de las públicas (ver Gráfica 7).

Las condiciones de trabajo, comparando 2018 con 2019, medidas como tasa de asalaramiento (aumentó un poco), población total ocupada en la industria (se mantuvo), tasa de desocupación (aumentó un poco), tasa de empleo en la economía informal (aumentó), índice de remuneraciones en la manufactura (aumentó), acceso a instituciones de salud (se mantuvo), porcentaje de trabajadores con contratos de tiempo completo (se mantuvo) han variado poco, hacia arriba o hacia abajo. Es decir, por ahora el balance global de las condiciones de trabajo en lo que lleva el gobierno de López Obrador no es negativo.

Sin embargo, las principales contradicciones del modelo económico laboral de la 4T – que podríamos denominar neoestructuralista, siguiendo a la escuela de pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de los años ochenta – son, por un lado, la combinación de la ortodoxia en las finanzas públicas con grandes obras de infraestructura y programas muy amplios de apoyo a la población en estado de pobreza. Lo anterior ha llevado al gobierno a evitar el endeudamiento (que ha disminuido), evitar aumentos de impuestos y la imposición de un programa de gasto público de austeridad draconiano, que ha afectado al empleo, salarios y prestaciones de los trabajadores de

servicios públicos tradicionales, tales como salud, educación universitaria y cultura (Ruiz Duran, 2016) (Peña Nieto, 2016).

Por otro lado, al no tener el Trabajo un estatus privilegiado en la 4T, esto se traduce en que no hay claridad en cuanto a la política a seguir con el sector maquilador, eje del modelo Neoliberal, basado en bajos salarios y mañas en las condiciones laborales (De la Garza 2012). En este sentido, no vemos una política productiva clara para la economía, fuera de lo que se podría desprender como incentivos a cierto capital privado con obras públicas de infraestructura. En otras palabras, no se puede observar cuál es el planteamiento ni la reflexión acerca de modelos de producción alternativos al modelo maquilador, de manufactura orientada a la exportación, que predomina en México (De la Garza, 2013). Un movimiento laboral independiente podría presionar para que el nuevo gobierno promueva el crecimiento del mercado interno con base en condiciones laborales y salarios dignos. Pero especialmente, resulta indispensables que las nuevas fuerzas sindicales de izquierda, sean morenistas o no, replanteen la nueva estrategia sindical para el siglo XXI, en el sentido de qué tipo de sindicalismo, no solo democrático, sino cuál será su campo más importante de acción colectiva. Escoger nuevamente la interacción con el Estado como el privilegiado puede reeditar corporativismos de izquierda o salidas socialdemócratas desteñidas frente al neoliberalismo; la alternativa de un sindicalismo de negocios ha mostrado sus grandes limitaciones en los Estados Unidos. Hace falta explorar experiencias inéditas en el caso mexicano como los consejos de fábrica, definir el espacio del trabajo como espacio de lucha por intervenir en las decisiones de la producción, entre otras (De la Garza, 2005).

## **Bibliografía**

- Alvarez Lourdes, Jorge Carrillo y M.L. Gzz. (2014) El Auge de la IA en México en el Siglo XXI. México, D.F.: UNAM.
- AMIA (sf) Estadísticas a Propósito de la IA: México, D.F.: AMIA
- Covarrubias, Alex (2014) “Explosión de la IA en México”, Análisis No. 1, FES: México, D.F.

- Covarrubias, Alex y Alfonso Bouzas (2016) "Empleo y Políticas Sindicales en la IA en México", Análisis No. 7/2016, FES
- De la Garza, Enrique (2012) "La Manufactura y la Maquila en Crisis y en la Crisis" en José Luis Calva (Coord.) Nueva estrategia de Industrialización. Ciudad de México: Juan Pablos.
- De la Garza, Enrique (2013) "Alternativas al Modelo Maquilador", en México frente a la Tercera Revolución Industrial. Ciudad de México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- De la Garza, Enrique (2016) "La Precariedad Salarial en México" en J.A. Rodríguez, et al (Coords.) (2016) Desarrollo desde lo Local.
- De la Garza, Enrique (Coord.) (2005) Modelos de Producción en la Maquila de Exportación. Ciudad de México: UAM-Plaza y Valdés. Disponible en [https://imco.org.mx/articulo\\_es/reforma\\_laboral\\_2/](https://imco.org.mx/articulo_es/reforma_laboral_2/).
- DOF. 2019. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva. DOF: 01/05/2019. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019).
- Ellwood, David T., y Glenn Fine. 1987. "The Impact of Right-to-Work Laws on Union
- Gilly, Adolfo. 1974. *La revolución interrumpida*. 4ª edición. México: Editorial El Caballito.
- Inmujeres." *La Jornada*. May 15. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/15/reforma-a-lft-y-ley-del-imss-paso-importante-para-trabajadoras-inmujeres-353.html>.
- Maccise, Luis. 2019. "Reforma a la Ley Federal del Trabajo." *Milenio*. Mayo 9. <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/escuela->



- [libre-de-derecho-de-puebla/reforma-a-la-ley-federal-del-trabajo](#).
- Malkin, Elisabeth. 2019. "Mexico's Workers Can Finally Choose Unions. Old Unions Are Pushing Back." *New York Times*. Junio 22. <https://www.nytimes.com/2019/06/22/world/americas/mexico-unions-labor.html>.
- Matamoros." *Milenio*. Marzo 23. Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/corredor-fronterizo/claroscuros-movimiento-laboral-20-32-matamoros>. México." En John Ackerman, coord. *El cambio democrático en México: retos y*
- Newell G. 2019. "Reforma laboral-2." Instituto Mexicano para la Competitividad. Mayo 16. Organizing." *Journal of Political Economy*. 95(2):250-273.
- Otero, Gerardo, Horacio Mackinlay, y Efe Can Gürcan. 2019. "Formación político-cultural de las clases subalternas: Desafíos para la "cuarta transformación" histórica de Peña Nieto, Enrique (2016), Cuarto Informe de Gobierno. Anexos Estadísticos. , México, D.F: Secretaría de la Presidencia. *posibilidades de la "Cuarta Transformación."* México: Siglo XXI Editores. Por publicarse en octubre de 2019.
- Quintero Ramírez, Cirila. 2019. "Los claroscuros del movimiento laboral 20/32 de
- Ruiz Durán, Clemente (2016) Desarrollo y Estructura de la IA en México, Análisis, No. 6/2016: FES
- Serrano Herrera, Carlos. 2019. "Reforma laboral: avance significativo para los mercados laborales." *El Financiero*. May 9. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/carlos-serrano-herrera/reforma-laboral-avance-significativo-para-los-mercados-laborales>.
- Xantomila, Jessica. 2019. "Reforma a LFT, paso importante para trabajadoras del hogar:

Enrique de la Garza Toledo: Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana de la cd. de México.

Gerardo Otero: Profesor de la Universidad Simon Fraser en Vancouver, Canadá.

# **Conflicto sindical en Matamoros: ¿Inicio de la crisis del charrísimo sindical en el siglo XXI?**

Eleocadio Martínez Silva<sup>1</sup>  
Javier Reyes Cárdenas<sup>2</sup>

## **Resumen**

El interés por estudiar el conflicto sindical en las maquiladoras de Matamoros es por la sospecha de que forma parte de la transformación que puede estar en marcha en el mundo del trabajo en México. Si bien el conflicto sindical matamorenses tiene la característica de ser limitado y específico, el mejorar sus condiciones económicas, es junto a otros en la historia reciente del país un acontecimiento relevante en la modificación del sistema de dominación política en México (Brachet, dixit).

La hipótesis explicativa a validar en este escrito es que lo acontecido en la ciudad fronteriza es una expresión (explícita o no) de los trabajadores del país por (re) definir con el nuevo régimen político sus condiciones de explotación (Brachet, dixit). Los resultados presentados tienen cierta relevancia en la medida que

---

1

<sup>2</sup> Licenciado en Sociología por la Facultad de Filosofía y Letras de la UANL

nos permite reflexionar sobre la relación entre el estado, el capital y el trabajo en la actual coyuntura de cambio de régimen.

Palabras claves: Sindicalismo, maquiladoras, acción colectiva, clase obrera.

### **Abstract:**

The interest in studying the trade union conflict in the Matamoros maquiladoras is because of the suspicion that it is part of the transformation that may be underway in the world of work in Mexico. Although the matamorensis union conflict has the characteristic of being limited and specific, improving its economic conditions is, together with others in the country's recent history, a relevant event in the modification of the system of political domination in Mexico (Brachet, dixit).

The explanatory hypothesis to validate in this paper is that what happened in the border city is an expression (explicit or not) of the workers of the country for (re) defining along with the new political regime their conditions of exploitation (Brachet, dixit). The results presented have some relevance to the extent that allows us to reflect on the relationship between state, capital and labor in the current situation of regime change,

Keywords: Trade unionism, maquiladoras, collective action, working class.

### **Introducción**

A poco tiempo de haber iniciado el actual cambio de régimen político en el país, en las maquiladoras de la ciudad fronteriza de Matamoros, Tamaulipas, se presentó un movimiento huelguístico inusitado que paralizó la totalidad de la industria maquiladora instalada en la ciudad. El conflicto sindical se produjo en respuesta a la determinación patronal de no otorgar en el 2019 el bono anual que año con año se entrega a los trabajadores, según lo establecido en el contrato colectivo de trabajo del mayoritario Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales de la Industria Maquiladora (SJOIIM). La disputa obrero-patronal fue en torno a la

interpretación del impacto del decreto federal de aumentar el salario mínimo en la frontera norte (100%) en el bono anual y en los tabuladores salariales según lo establecido en el contrato colectivo del SJOIIM que data de la década de los 1980.<sup>3</sup> Las exigencias de los trabajadores fue del pago del bono anual por 32 mil pesos e incremento del 20% en los salarios contractuales. A decir de Quintero (1991) y Alvarado (1993), el pago del bono ha sido fuente de conflicto entre sindicato y empresa.

La acción colectiva matamorenses es significativa no solamente porque involucró a miles de trabajadores de la fuerza laboral, también lo es porque se construyó a contra corriente del sindicalismo corporativo y de las reglas de facto impuestas por el Estado para el control de los trabajadores, puesto que muchos de los paros laborales se desarrollaron fuera de los canales legales de negociación.

Los trabajadores, sin liderazgos visibles y organizados a través de las redes sociales, se agruparon en el autodenominado Movimiento 20/32 (en alusión a las demandas de aumento salarial del 20 por ciento y del pago del bono anual de 32 mil pesos) mediante el cual lograron presentar un frente organizado para negociar directamente con los patrones.

El movimiento obrero también fue significativo por el hecho de que salió triunfante en su enfrentamiento con el capital transnacional y con la posibilidad de formación de nuevos sindicatos que disputen la hegemonía de los contratos colectivos de trabajo a los poderosos Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales de la Industria Maquiladora (SJOIIM) y Sindicato Industrial de Trabajadores en Plantas Maquiladoras y Ensambladora (SITPME), con lo que se abriría la oportunidad de transformar las históricas relaciones entre trabajo y capital configuradas en medio siglo en las maquiladoras de Matamoros.

---

<sup>3</sup> Es de destacar que la demanda salarial fue incorporada en el transcurso del movimiento. No es muy claro por qué la exigencia obrera fue del 20 %, pudo haber sido del 100% derivado del monto de aumento al salario fronterizo. Al parecer la propuesta de los trabajadores derivó del hecho de que una empresa matamorenses, cuyo contrato colectivo de trabajo pertenece al Sindicato Industrial de Trabajadores en Plantas Maquiladoras y Ensambladora (SITPME), otorgó un aumento salarial del 20% a los tabuladores.

El conflicto sindical se presentó en el contexto de la “ola” democratizadora en el país marcada por el ascenso al poder del movimiento de izquierda que llevó a Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la república en el 2018, cuyo compromiso político en la campaña electoral fue favorecer la libertad sindical y mejorar los salarios de los trabajadores.

En este contexto, el ejecutivo federal, a través de Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONSAM), anunció el incremento al salario mínimo nacional para el 2019 en 16.21 % (pasó de 88.36 a 102.68 pesos) y en la frontera norte en un 100% (pasó a 176.72 pesos).<sup>4</sup> En la interpretación de los trabajadores el aumento salarial se debería de reflejar en el monto del bono anual pactado en el contrato colectivo que alcanzaría los 32 mil pesos. En tanto, para empresarios y sindicato, dado que el aumento salarial tuvo un carácter de emergencia, no era vinculante a lo estipulado en el contrato colectivo.<sup>5</sup>

En el presente escrito se reflexiona acerca del conflicto sindical, nos cuestionamos si está anunciando un punto de inflexión de un modelo de organización sindical en la maquila matamorenses. Si es un episodio democratizador en que mediante el conflicto sindical se cuestionó a un liderazgo ineficaz que obstaculiza la democracia sindical. La hipótesis apunta a que la acción de los trabajadores estuvo dirigida a mejorar su posición frente al capital maquilador renegociando los acuerdos entre la empresa transnacional y el sindicalismo corporativo.

Para la realización del presente ensayo se llevaron a cabo dos visitas a la ciudad de Matamoros. La primera se realizó en el mes de enero de 2019, en pleno conflicto sindical, entrevistando a trabajadores y trabajadoras. Una segunda visita a Matamoros fue el mes de septiembre del 2019 en la que se entrevistó a dirigentes sindicales de primer orden y a un líder empresarial. Además, se tuvo un seguimiento puntual de la información que trascurrió en las redes sociales y medios de comunicación periodística.

---

<sup>4</sup> Con el aumento del salario mínimo en la frontera norte se espera que los connacionales que viajan hacia esta zona para intentar ingresar a Estados Unidos se queden en México gracias al incentivo salarial.

<sup>5</sup> El aumento del 100 % a los salarios mínimos en la Frontera Norte está inscrito dentro del Decreto de estímulos fiscales de la región fronteriza norte emitido por el ejecutivo federal en diciembre de 2018.

## **Recuento del conflicto sindical matamorenses**

Desde diciembre de 2018, a través de las redes sociales de los trabajadores “Obreros Unidos de Matamoros”, nos enteramos del descontento en las maquiladoras de Matamoros por el anuncio de las empresas de que en el 2019 no se pagaría el bono anual pactado en el contrato colectivo.

“El año pasado nos daban 3 mil pesos, y conforme a la inflación esperábamos 3 mil 300, pero lo que llegó fue el anuncio del delegado, de que por culpa del presidente Andrés Manuel López Obrador no íbamos a contar con ese beneficio” (Entrevista a obrero, 4 de septiembre de 2019).  
¿Cómo antes, cuando subía un 3 o un 4 por ciento el salario, lo que sucedió por muchos años, no decían nada? Ahora que es el 100 % sí nos ponen peros y no quieren respetar la ley” (Entrevista a obrera, 4 de septiembre de 2019).

El anuncio patronal, a través de los delegados sindicales del SJOIIM, desencadenó el 11 de enero “paros locos” (acciones en las que los trabajadores dejan de trabajar reuniéndose en los comedores o en los patios de las fábricas) en diversas empresas. Algunas de las gerencias ceden de inmediato a la demanda de los obreros de pago del bono anual de 32 mil pesos y aumento salarial del 20 por ciento.

El 16 de enero, después de una intensa presión por parte de las por medio de mítines en plazas y sindicato, el SJOIIM emplaza a huelga a las empresas con las que mantiene la titularidad del contrato colectivo. En este contexto huelguístico aparece en escena la abogada laboral Susana Prieto como asesora de los trabajadores, la abogada se convertirá de facto en vocera y organizadora del Movimiento de Trabajadores 20/32 (M:20/32).

El 25 de enero, estallan las huelgas en las maquiladoras emplazadas, la respuesta empresarial fue ceder a las demandas de aumento salarial del 20 por ciento y el pago del bono anual de 32 mil pesos. Entre el 3 y 5 de febrero el conflicto sindical estaba resuelto.

Sin embargo, los trabajadores pertenecientes al Sindicato Industrial de Trabajadores en Plantas Maquiladoras y Ensambladora (SITPME) iniciaron paros laborales en la totalidad de las maquiladoras con las que el sindicato mantiene la titularidad del contrato colectivo. Los trabajadores, a espaldas del sindicato, exigieron beneficiarse del bono y aumento salarial otorgados a los obreros del SJOIIM, aun cuando su contrato colectivo no establecía el beneficio del bono anual.

"Nos vamos ir a la huelga. No nos parece justo que no se respeten los contratos colectivos de trabajo, como si ha pasado con otros sindicatos" (Entrevista a obrero del SITPME, 5 de septiembre de 2019).

El conflicto sindical de los trabajadores del SITPME se prolongó por un periodo de tiempo mayor con respecto al de los obreros del SJOIIM. También estuvo enmarcado en un contexto mayor de represión por parte de la empresa y sindicato: miles de obreros fueron despedidos. Finalmente, las empresas cedieron a las exigencias de los trabajadores.

El conflicto sindical en Matamoros se extendió al entrar en escena otro actor sindical impulsando paros laborales en tres siderúrgicas matamorenses. El 24 de febrero el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSSRM) paró tres empresas metalúrgicas con las que mantenía la titularidad del contrato colectivo con la bandera del pago del aumento salarial del 20 por ciento y un bono de 48 mil pesos. El SNTMMSSRM apoyó desde un principio al movimiento 20/32 pero sin sumarse a los paros laborales. Después 18 días de conflicto, las empresas anunciaron el fin de operaciones en sus tres plantas. Sin embargo, con la intervención de autoridades federales del trabajo, el sindicato nacional minero y la empresa llegaron a acuerdos para reiniciar operaciones: en el resultado de los acuerdos las empresas cedieron a los reclamos de los trabajadores.

Para inicios de marzo, con casi 5 mil trabajadores despedidos, el conflicto llegó a su fin, los obreros lograron sacar adelante las demandas económicas. A la par, como se comentó, se ha entrado en un proceso de formación de nuevos sindicatos (el movimiento



20/32). Por otra parte, el salario y el empleo en Matamoros, como en el resto de las ciudades fronterizas, aumentó tras el conflicto sindical: el crecimiento anual de empleo en Matamoros fue de 2.0 por ciento y el salario en un 20.1 por ciento (CONSAMI, 2019).

La patronal deslegitimó desde el principio las exigencias de los trabajadores tachando de ilegales sus pretensiones económicas. Argumentando que el aumento especial en la zona fronteriza no debería de impactar en los contratos colectivos. Además, se alertaba de que las exigencias obreras estaban por encima de lo que se estaba dando en los parámetros a nivel nacional y que en otras partes de la frontera se ubicaban alrededor de 4 y 8 por ciento de aumento salarial y el bono era inexistente.

En tanto, el SJOIIM asumió una posición en sintonía a la de los empresarios de desestimar la exigencia del movimiento obrero rechazando los paros laborales que los trabajadores estaban llevando a cabo a espaldas del sindicato.

“Se estaba (el sindicato) en plena negociación con los patrones para lograr un aumento salarial del 7 por ciento y un bono de 3500 pesos, los trabajadores decidieron irse a paros laborales lo que para el sindicato era una acción ilegal” (Entrevista Juan Villafurte, líder del SJOIIM, 4 de agosto de 2019).

Por otra parte, el SITPME desde un principio manifestó la ilegalidad de las exigencias de sus agremiados, aludiendo que a diferencia del SJOIIM el contrato colectivo de su gremio no cuenta con la cláusula de indexar al salario contractual los aumentos al salario al mínimo ni establece el pago de un bono anual.

Durante el conflicto se debatieron interpretaciones de los alcances del acuerdo salarial para la frontera norte. Con documentos en mano de la Secretaría del Trabajo federal, sindicato y cámaras empresariales desestimaron la interpretación de los trabajadores sobre el pago del bono y el tema salarial. Por su parte, los trabajadores se circunscribían a lo que establecía el contrato colectivo de trabajo referente a los aumentos salariales a los mínimos. En tanto, el gobierno federal emitía declaraciones públicas, a través de funcionarios federales de la Secretaría del Trabajo, llamando al diálogo y a los acuerdos. Nuestra

interpretación es que el gobierno federal en todo este periodo buscó convencer a los empresarios de ceder a las demandas de los trabajadores, de ahí la explicación en parte del hecho de que el capital aceptara las exigencias obreras<sup>6</sup>.

Un papel relevante en el conflicto sindical lo tuvo una asesora externa al movimiento obrero, la abogada laboral Susana Prieto, quien se convirtió en organizadora y vocera de un movimiento que no contaba con liderazgos con los cuales las empresas pudieran negociar. Como exigencia de los trabajadores ningún acuerdo con las empresas podía prosperar sin el aval de la abogada laboral. Desde su incorporación al movimiento obrero la abogada dotó de un discurso a los trabajadores que cuestionaba la naturaleza del sindicalismo matamorenses<sup>7</sup>.

“En Matamoros ha imperado un sindicalismo de coyotaje, se hace negocio con todas las percepciones económicas de los trabajadores, negocian cobros en las indemnizaciones, con los aguinaldos, en el pago de las vacaciones. Los trabajadores estaban artos de ese sindicalismo” (Entrevista a Susana Prieto, 4 de septiembre de 2019).

Los patrones y sindicato no esperaban la interpretación que los trabajadores hicieron del aumento del 100 % al salario fronterizo, mucho menos que llevaran a cabo las exigencias fuera de los controles institucionales. Más bien, se esperaba que funcionara, como siempre, el control de los líderes sobre las bases y la desinformación de los trabajadores y, por lo tanto, permanecieran como en los últimos 30 años en las catacumbas de la participación política. De ahí que empresa y sindicato no dieran crédito a lo que estaba sucediendo: que en cuestión de días los paros laborales se extendieran a todas las empresas de la industria maquiladora, incluidas aquellas que no contaba con la cláusula del pago del bono en el contrato colectivo de trabajo.

Durante el movimiento se observó una actuación errática del sindicato y las empresas. En un primer momento buscaron

---

<sup>6</sup> Solamente tres empresas resistieron las exigencias de los trabajadores.

<sup>7</sup> Antes del involucramiento de la abogada laboral en el movimiento, las negociaciones no avanzaban porque los obreros no formaban comisiones negociadoras y exigían que los acuerdos fueran a puerta de fábrica.

convencer a los trabajadores de que no se otorgaría el bono anual. En un segundo momento, los empresarios y sindicato intentaron de manera fallida involucrar al gobierno federal para cerrar la discusión sobre las interpretaciones al Decreto de Estímulos Fiscales de la Región Frontera Norte. En un tercer momento, los abogados empresariales desplazaron al sindicato en las negociaciones con las bases trabajadoras, acción que perfiló la solución del conflicto. En tanto, el sindicato pasó a la ofensiva para recuperar el control (al menos formal) de los acontecimientos emplazando y estallando huelgas. Finalmente, inesperadamente las empresas fueron aceptando las exigencias de los trabajadores.

Desde los trabajadores se puede apreciar una estrategia bien orquestada producto de experiencias previas de enfrentamiento con el capital, como el hecho de iniciar los paros laborales en las empresas transnacionales que no pueden parar operaciones por un período prolongado, y también detonando el conflicto de manera masiva en la maquiladora evitando la represión selectiva. La pregunta es si el movimiento de los trabajadores matamorenses es meramente una reacción aislada, como fue el caso del minero en su enfrentamiento con el capital siderúrgico durante el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón, o bien forma parte de un movimiento obrero más amplio que en esta coyuntura busca mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y la democracia sindical.

## **Explicaciones al conflicto sindical matamorenses**

Explicaciones, iniciales, acerca del conflicto sindical en Matamoros apuntaron en diferentes sentidos:

1. Uno de carácter periodístico vinculaba el movimiento huelguístico con intereses en Estados Unidos que supuestamente pretendían boicotear al gobierno del presidente López Obrador al poner en tensión a la industria de exportación localizada en el país mediante demandas salariales fuera de lugar. La narrativa conspirativa tiene su origen por el hecho de que la acción obrera se estaba llevando a espaldas de la ley laboral y, por lo tanto, estaría alimentando en el futuro el miedo de los empresarios para invertir en México. Esta versión conspiradora se refuerza por la relevante participación de una abogada laborista radicada en el Paso Texas,

Susana Prieto. Este personaje estaría “azuzando” a los trabajadores a exigir el aumento (El Universal, 24 de enero de 2019). En esta explicación de corte periodística e interpretación de corto plazo, subsiste la idea de una clase trabajadora manipulable sin capacidad de agencia para la acción. En el trabajo de campo documentamos que los primeros cierres de empresas se dieron en las primeras dos semanas de enero, cuando aún no se formaba en M: 20/32 ni había aparecido en escena la abogada laboral mencionada. Por lo que la versión de una manipulación desde fuera del ámbito obrero es poco creíble.

2. Una versión desde la academia explicó el conflicto sindical por lógicas regionales. Por ejemplo, Cirila Quintero ha sostenido que a diferencia de lo que ocurre en otras ciudades de la frontera norte, como son los casos de Tijuana y Ciudad Juárez, Ciudad Victoria, en Matamoros existe un sindicalismo acostumbrado históricamente a exigir que el contrato colectivo no sea letra muerta, de ahí la alta propensión al conflicto sindical (Milenio, 23 de marzo de 2019). Si se acepta esta explicación se negaría una hipótesis democratizadora de que el conflicto sindical matamorenses surgió por el cuestionamiento al liderazgo ineficaz.

3. Otras versiones dentro de la academia explican el conflicto como una respuesta de los trabajadores matamorenses al modelo precarizante de la maquila: mala imagen que lo acompaña desde su instalación en la frontera norte mexicana. Una industria maquiladora que opera bajo una fuerte intensidad de trabajo y malas condiciones laborales, y, en general, se presenta una escasa inversión en capacitación de mano de obra. Esta explicación nos llevaría a una hipótesis “economicista” que señala que el conflicto sindical es un producto del deterioro del nivel de vida de los trabajadores. El límite de esta explicación es que no responde a la pregunta de por qué en otras regiones maquiladoras de la frontera norte el conflicto sindical no se presenta cuando el modelo precarizante es mayor que en Matamoros.

## **¿Acción o reacción de clase de los trabajadores matamorenses?**

Las teorías de la consciencia obrera señalan que el aumento o disminución del conflicto estarían determinados por factores de contexto estructural (factores económicos y políticos) más aquellos mecanismos que explican la acción obrera desde una perspectiva subjetiva (Di Tella:1967; Valenzuela:1983; Zapata:1986).

Este enfoque sustenta que es preciso el análisis de las instituciones y organizaciones en las que se da la clase obrera, ya que este es un punto central en la comprensión de las características de una clase social. Es a través de ese sistema de instituciones y organizaciones que se expresa la capacidad de la clase de moldear su entorno social, constituyéndose en el factor activo y no sólo pasivo del proceso histórico. No basta entonces analizar el contexto estructural, que sin duda marca límites a las posibilidades de que se den ciertos tipos de expresión obrera. Aparte del marco provisto por el contexto estructural debe de estudiarse la dinámica de la formación de las entidades representativas.

Lo anterior supone que explicar el conflicto obrero requiere tomar en cuenta los factores estructurales que puedan servir de fondo sobre el que se desarrollan tipos de consciencia obrera, lo cual reflejan la internalización de culturas específicas que a su vez podrán moldear la aparición de metas y objetivos de acción sindical.

La clase obrera matamorenses se ha involucrado en múltiples luchas formando instituciones propias, como los sindicatos. Por décadas el SJOIIM ha sido la pieza clave del sindicalismo, tanto en el auge como en la crisis del modelo corporativista. Su poderío proviene de un acuerdo explícito con el capital para operar los contratos colectivos bajo un contrato único (Alvarado, 1993).

El modelo de contrato colectivo único construido para favorecer la producción (a través del control de los trabajadores) resultó ser fuente de conflicto entre el sindicato y la empresa. Para los ojos del capital el modelo de contrato único encarece el mercado laboral de la ciudad (Alvarado, 1993). Desde la mirada del sindicato empodera a los trabajadores evitando su fragmentación. Las otras tres fuentes de conflicto permanente entre capital y trabajo han sido las revisiones del contrato colectivo, la exclusividad sindical y la

indexación de los tabuladores a los aumentos generales establecidos.

El modelo de control sindical acordado hacia inicios de los 1980 (dar prioridad al desarrollo de Matamoros evitando el desempleo) entró en crisis hacia final de la misma década debido a la oposición de la dirigencia del SJOIIM a los topes salariales de los llamados Pactos. Lo que llevó al sindicato, liderado por el histórico dirigente Agapito González, a detonar una ola huelguística de la que los trabajadores salieron con mejoras salariales y prestaciones para medio sortear los estragos de la crisis.

“Desde 1988, el SJOI8 recurrió continuamente a la huelga para conseguir sus demandas. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) registró, en los años ochenta, un incremento de los emplazamientos a huelga, y 96% de éstos fueron en demanda de aumento salarial y se resolvieron por la negociación. Sin embargo, los emplazamientos empiezan a desempeñar un papel notable, y en los años del pacto aumentan las huelgas que prácticamente no habían existido en las maquiladoras. La mayoría de las huelgas ocurrieron desde el pacto; ocho de ellas involucraron a 6 823 trabajadores en tres de las maquiladoras más importantes de Matamoros: Componentes Mecánicos de Matamoros, Rimir y Kemet de México” (Alvarado, 1993: 679).

Desde la empresa y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se intentó desplazar a la dirigencia del SJOIIM creando un nuevo sindicato (el hoy SITPME) que le disputara los contratos colectivos (Alvarado, 1993).<sup>9</sup> Con el surgimiento del SITPME<sup>10</sup> se fragmentó la clase obrera matamorensis creándose desigualdades en los contratos colectivos de trabajo. El SITPME aceptó flexibilizar sus contratos, acordando negociar algunos aspectos ganados en la década de los 1980, pero no en lo fijado por

---

<sup>8</sup> El SJOI (Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales) es el hoy SJOII

<sup>9</sup> Además del SJOIIM y SITPME existen otros dos sindicatos que tienen la titularidad de un grupo de maquiladoras.

<sup>10</sup> Antes se denominó Sindicato Industrial de Trabajadores de Maquiladoras (SITM).

la ley (Alvarado, 1993). La disputa entre el capital y el trabajo ya no se circunscribiría en lo económico, también transcurriría en lo político al eliminar la injerencia sindical en la empresa.

En el movimiento obrero 20/32 las bases trabajadoras cuestionaron la legitimidad del actual sindicato matamorense para representar sus intereses. Los trabajadores actuaron estratégicamente en el movimiento:

1. Aprovechando la coyuntura política del cambio de régimen que había estado (re)construyendo una narrativa obrerista y tomando decisiones a favor de los trabajadores como la reforma laboral y los aumentos a los salarios mínimos. Para la mirada de los trabajadores sería impensable una acción represiva en los inicios de un nuevo régimen que se ostentaba como obrerista.

2. Interactuando con las experiencias de sus colegas trabajadores en conflictos de la década de los 1980. Los trabajadores del M: 20/32 llevaron a cabo una estrategia de parar las empresas de autopartes automotrices (que les había funcionado en el pasado) que por su encadenamiento productivo no pueden estar sin operar. Las primeras empresas en llegar a acuerdos (aceptando las demandas obreras) fueron precisamente las que fabrican autopartes para automóviles, como fue el caso de AFX Autoliv de capital alemán que fabrica los forros de los volantes para el ochenta por ciento del mercado automotriz.

“Las huelgas siempre han tenido una corta duración, cuando las negociaciones salariales no progresan, el Sindicato Jornalero estalla huelgas en aquellas maquiladoras que por su posición en el mercado de trabajo no pueden parar. Las grandes maquiladoras matamorenses no pueden desmontar su planta con la misma facilidad que otro tipo de maquila, ni parar sus programas de trabajo, muchos de ellos propuestos meses antes desde el exterior. Por lo tanto, están forzadas a negociar con el sindicato” (Alvarado, 1993: 680).

3. Aprovechando un largo proceso de deslegitimación de las dirigencias sindicales entre las bases. El sindicato favoreció en la década de los noventa la estrategia de reestructuración de las empresas basada en liquidar a los trabajadores y recontratarlos con

un nuevo contrato colectivo, con lo que se perdieron logros en salarios y prestaciones conseguidos por años de revisiones contractuales. Y también, la desvinculación del sindicato y la base trabajadora como resultado de las altas cuotas sindicales del 4% del salario semanal.

¿Qué hizo posible que el movimiento obrero saliera triunfante del conflicto?

Después de años de hegemonía de la ideología empresarial en Matamoros se pudo romper el aislamiento entre obreros de distintas maquiladoras pertenecientes al SJOIIM a los cuales se añadieron otros pertenecientes a distintos sindicatos como el SITPME y a secciones del sindicato minero. La respuesta obrera como fundamento de la resistencia obrera no se había presentado de tal manera en las últimas dos décadas y media de la ciudad fronteriza, la fragmentación y aislamiento en grupos al interior de cada fabrica había posibilitado que frente a cada forma de respuesta obrera se lanzara contra los disidentes todo el aparato de control de la gerencia despidiendo a quien mostrara una resistencia abierta a la ideología empresarial.

Por su parte, el sindicalismo oficial en Matamoros dejó de cumplir su función social para suplirla con la función instrumental de control sobre los trabajadores, en la cual el delegado sindical actúa como un miembro de la administración empresarial sirviendo de contención ante el conflicto entre los intereses de los trabajadores sobre los de la empresa y ayudando a imponer los intereses de la empresa sobre las necesidades de los trabajadores.

Analizando los postulados de Cirila Quintero (1991) sobre los diferentes sindicatos que persisten en Matamoros, los cuales describe como subordinados, tradicionales y ofensivos, es preciso adscribirnos a la crítica que escribe Méndez (2003) sobre los sindicatos “ofensivos” en la maquila fronteriza, los cuales menciona que a pesar de tener cláusulas en sus contratos colectivos que apuntan a una interferencia de estos en la producción, esta solo queda en el papel como letra muerta que no se lleva a cabo y que en la práctica estos sindicatos tan solo son serviles en general a la administración capitalista del trabajo como los subordinados y de igual manera reproducen el modo tradicional del ejercicio de la dominación por parte de los líderes sindicales.



Si bien en el imaginario colectivo de los trabajadores de Matamoros persiste una herencia de lucha sindical de los años 1980 en la figura de Agapito González (difunto líder del SJOIIM), también en la práctica existe un cuestionamiento continuo de la lógica empresarial que los subordina al trabajo.

Solo a partir de la movilización masiva convocada por redes sociales fue posible romper ese cerco (limitación a actuar tan solo dentro de la fábrica) y aislamiento espacial, posibilitando un accionar colectivo de los trabajadores del SJOIIM, los cuales fueron organizando “paros locos”<sup>11</sup> al interior de sus empresas (cafeterías) realizando “huelga de manos caídas” en una ofensiva para recuperar el bono único que las empresas afiliadas a dicho sindicato entregaban al iniciar el año, refrendada por una convocatoria<sup>12</sup> a dejar de laborar para que se llevara a cabo la huelga después del emplazamiento.

Cabe recalcar que no fueron los sindicatos, sino la presión colectiva de las y los trabajadores, lo que hizo que estallara la huelga, Tamaulipas es un estado reconocido por realizar el rito institucional de emplazar a huelga sin un estallamiento real de esta. Para el sindicato del SJOIIM la potencial pérdida de agremiados y de su hegemonía en el sector manufacturero se vio amenazada por la presión de la base trabajadora, mediante reuniones masivas en la plaza central de Matamoros que terminaron como marchas exigiendo el estallamiento a huelga en la instalaciones del sindicato, lo que condujo a un aplazamiento de la fecha de huelga<sup>13</sup> y el estallamiento real el 25 de enero.

---

<sup>11</sup> Los paros locos se organizaron al interior de las empresas el 11 de enero del 2019, tomando las cafeterías o comedores de las fábricas para proceder al paro de labores y no reanudar la producción hasta que se llegara a un acuerdo sobre el bono único.

<sup>12</sup> Dicha convocatoria se realizó por medio de redes sociales para efectuarse el 16 de enero del 2019.

<sup>13</sup> 25 de enero del 2019

## Reflexiones finales

De lo hasta aquí expuesto se desprenden algunas claves que ayuden a comprender el movimiento huelguístico de Matamoros y su impacto para el futuro del trabajo no solamente en términos políticos, sino también contractuales.

Primera. Tal como se argumenta en las tesis “brachetianas”<sup>14</sup>, la agenda democrática ha estado presente en momentos ocasionales en el movimiento obrero nacional apareciendo según la coyuntura política y económica, así como el clima ideológico. El movimiento huelguístico de Matamoros forma parte de la segunda “ola” democratizadora del país.<sup>15</sup> El triunfo de la izquierda en las elecciones presidenciales abrió una ventana para que el anhelo democrático se expandiera a sectores de la sociedad como el de los sindicatos.

El nuevo régimen obradorista en sus primeras semanas de vida reformó la Ley Federal del Trabajo que cuestiona las prácticas corruptas en el mundo del trabajo, como son, entre otras: el contratismo de protección, la intervención sesgada de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los procesos de negociación colectiva, el control empresarial sobre la formación de sindicatos a través de la manipulación de los procedimientos.

Segunda. El proceso de cambio institucional en el mundo del trabajo está siendo acompañado por el surgimiento de nuevos actores sindicales. Por ejemplo, el denominado Movimiento 20/32 en Matamoros que busca ser una alternativa sindical frente al hegemónico Sindicato de Jornaleros, Obreros, Industriales de la Industria Maquiladora (SJOIIM).

A seis meses de promulgada la nueva Ley Federal del Trabajo, 54 organizaciones de trabajadores han obtenido su registro como sindicato (El Heraldo de México, 2019). La Confederación Internacional de Trabajadores, el CIT, disputa la hegemonía a las grandes y antiguas organizaciones obreras (Confederación de Trabajadores de México, la CTM). El denominado “Petroleros de México” (Petromex) le disputa la titularidad del contrato colectivo

---

<sup>14</sup> Me refiero a las argumentaciones de Viviane Brachet (1992) sobre el cambio político en México

<sup>15</sup>Una primera “ola” democratizadora se presentó en el 2000 con el fin del régimen priísta.

de trabajo al sindicato petrolero (SNTPRM); emerge la Confederación Internacional de Trabajadores (CIT) para disputarle la hegemonía corporativa a la CTM. Lo mismo acontece en el Seguro Social, en donde el Sindicato Nacional Democrático de Trabajadores del Seguro Social (SNDTSS) surge para disputarle la titularidad al poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS); coaliciones sindicales independientes como la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) se fortalecen construyendo vínculos con el nuevo régimen. Por otro lado, los tribunales judiciales emergen como un nuevo actor en sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje.

Tercero. El movimiento obrero, con su demanda de cuestionar el empleo precario en la maquila de Matamoros, representa una ruptura con la práctica de los actores sindicales de acomodamiento a la vorágine neoliberal.

Cuarto. También nos lleva a reflexionar sobre el supuesto de la existencia de una auténtica representación sindical en las maquiladoras de Matamoros: la característica que asumió el movimiento huelguístico de construirse a espaldas de la ley laboral y del sindicato expresan la crisis de representación del SJOIIM y el SITPME entre las bases. El movimiento obrero de inicio de 2019 le imprimió una fisura al sindicato corporativo, su crisis está por verse cuando se vea enfrentado a la competencia por los contratos colectivos de trabajo por el M:20/32 u otras agrupaciones obreras.

Todavía está por verse si los trabajadores matamorenses aprovechan las oportunidades de la Reforma Laboral para reconfigurar el orden sindical en la maquila. Hasta donde se conoce el movimiento 20/32, apoyado por trabajadores despedidos durante el conflicto y algunos liderazgos obreros en las empresas, está por convertirse en sindicato, acontecimiento que pondrá a prueba al nuevo régimen sobre la autonomía que está dispuesto a ceder a los trabajadores y hasta donde estos siguen aprovechando las nuevas oportunidades que el régimen de izquierda está ofreciendo.

## **Bibliografía**

Alvarado, Arturo (1993), “Trabajo y organización gremial en Matamoros”. *Estudios Sociológicos*, volumen XI, número 33, pp. 661-693.

- Brachet-Márquez, Viviane (1994), “El Pacto de Dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)”, México, El Colegio de México.
- Consejo Nacional de Salarios Mínimos (1991). Recuperado de: <https://www.gob.mx/conasami>
- De la Garza, Enrique y Marcela Hernández (2019), Balance del Neoliberalismo y Perspectivas Económicas y Laborales de la IV Transformación en México (documento inédito)
- Di Tella, Torcuato (1967), “Sindicato y comunidad: dos tipos de estructura sindical latinoamericana”. Buenos Aires, Edición del instituto.
- Quintero, Cirila (1991), “El movimiento sindical en Matamoros” (mimeo.).
- Valenzuela, Samuel (1983), “Movimientos obreros y sistemas políticos: un análisis conceptual y tipológico”, en Desarrollo Económico, octubre-diciembre.
- El Herald de México (20|9), “En seis meses se crearon 54 nuevos sindicatos”. Recuperado de: <https://heraldodemexico.com.mx/pais/en-6-meses-crearon-54-nuevos-sindicatos/>
- El Universal (2019), ¿Complot Gringo contra AMLO? Recuperado de:(<https://www.eluniversal.com.mx/columna/ricardo-raphael/nacion/complot-gringo-contra-el-gobierno-de-amlo>)
- El Universal (2019), “Conflicto laboral en Matamoros”. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/conflicto-laboral-de-matamoros-podria-influir-en-ciudades-fronterizas-experta>
- Méndez (2003), “Respuesta obrera y respuesta sindical en la industria maquiladora fronteriza”, *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 118, marzo-abril, pp. 26-43.
- Zapata, Francisco (1986), El conflicto sindical en América Latina. México, El Colegio de México.

#### Entrevistas:

Juan Villafuerte, secretario general del Sindicato de Jornaleros y Obreros Industriales de la Industria Maquiladora (SJOIIM).

Jesús Mendoza, secretario general del Sindicato Industrial de Trabajadores en Plantas Maquiladoras y Ensambladora (SITPME).

Susana Prieto, asesora del Movimiento 20/32.

Rogelio Treviño, presidente de CANACINTRA-Matamoros. Trabajadores (as) de la maquila del SJOIIM y SITPME.

Eleocadio Martínez Silva. Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Correo electrónico: eleocadio14@gmail.com

Javier Reyes Cárdenas: Licenciado en Sociología por la Facultad de Filosofía y Letras de la UANL

# **Labor Rights versus State Sovereignty: Assessing U.S. Generalized System of Preferences Petitions as a Strategy for Advancing Labor Rights Internationally**

Kevin J. Middlebrook

## **Abstract**

International efforts to promote collective-action labor rights in developing countries frequently encounter strong resistance from national political authorities framed in terms of state sovereignty. Actions in most rights-promotion arenas (transnational union-to-union solidarity, corporate social responsibility campaigns, International Labour Organization initiatives) generally pose only oblique challenges to state resistance to rights enforcement. However, U.S. and European Union generalized system of preferences (GSP) schemes directly engage sovereignty by making countries' enhanced access to these national and regional markets conditional upon compliance with specified labor norms. This article assesses the efficacy of U.S. GSP petitions against 15 developing countries, focusing on the rights to organize and bargain collectively. It finds that petitioners' success in mobilizing political support in target countries significantly increases the effectiveness of external pressures, demonstrating how sovereignty can be leveraged to promote reforms and contributing to broader

debates regarding international human rights promotion, including through labor-conditionality provisions in free-trade agreements.

Key words: workers' rights, trade, international labor standards

## **Resumen**

Los esfuerzos internacionales para promover los derechos laborales colectivos en los países en desarrollo con frecuencia encuentran una fuerte resistencia por parte de las autoridades políticas nacionales enmarcada en términos de soberanía estatal. Las acciones internacionales en los ámbitos de promoción de derechos laborales (solidaridad transnacional entre sindicatos, campañas de responsabilidad social corporativa, iniciativas de la Organización Internacional del Trabajo) generalmente plantean desafíos indirectos a la resistencia estatal a la observancia de los derechos. Sin embargo, los esquemas de Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de los Estados Unidos de América y la Unión Europea comprometen directamente la soberanía al condicionar las facilidades para el acceso de los países a estos mercados nacionales y regionales al cumplimiento de normas laborales específicas. Este artículo evalúa la eficacia de las peticiones del SPG de EE. UU. en 15 países en desarrollo, centrándose en los derechos de sindicalización y negociación colectiva. El análisis encuentra que el éxito de los peticionarios en la movilización de apoyo político en los países objetivo aumenta significativamente la efectividad de las presiones externas, lo que demuestra cómo se puede aprovechar la soberanía para promover los derechos laborales colectivos. El artículo también contribuye a debates más amplios sobre la promoción internacional de los derechos humanos, incluso a través de disposiciones de condicionalidad laboral en tratados de libre comercio.

Palabras claves: derechos laborales, comercio, estándares laborales internacionales

Debates regarding the legitimate scope of labor rights and the means for their enforcement are now broadly international. Yet despite a strengthening consensus over time in favor of an

expanding range of worker protections, international efforts to defend labor rights frequently encounter strong resistance because these actions often confront state sovereignty. This is a field in which, as Donnelly so trenchantly observes about the enforcement of most international human rights norms, "... sovereignty still ultimately trumps human rights" (2007: 289).

National political authorities' resistance to international labor rights norms—both to adopting them as law and to implementing them in practice—has historically been strongest in the case of collective-action rights. There is greater consensus in favor of individual worker rights closely associated with the welfare of the human person (those addressing forced or compulsory labor, child labor, discrimination in employment, workplace health and safety, minimum wages and employment conditions, and so forth) than collective-action labor rights (the rights to organize, bargain collectively, and strike) because the latter generally pose more direct challenges to employer interests and the established domestic political and economic order.<sup>1</sup> Collective-action rights are typically invoked in the context of worker-employer conflict and struggles over the organization of economic production that closely link the public and private spheres. In some cases, union ties to opposition political forces—or even the mere existence of independent organized groups—may also pose a threat to those in power. As a consequence, collective-action rights cut to the heart of state sovereignty in the classic Weberian meaning of the term: "the ability of public authorities to exercise effective control within the borders of their own polity" (Krasner 1999: 4).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> In some developing countries, violations of individual labor rights (for example, egregious abuse of child labor in textile and garment export industries) may be so important to national economic performance that they are in practice as important as violations of the rights to organize and bargain collectively.

<sup>2</sup> See also Max Weber's definition of "the state" and his discussion of domestic political sovereignty in Weber 1978: vol. 1, chap. 17, esp. p. 54.

The right to organize is, strictly speaking, also an individual right in the sense that it involves actions undertaken by individuals. The International Covenant on Civil and Political Rights (Art. 22) and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (Art. 8) recognize the right to organize as a core right, but they do not award special status to the collective worker organizations that are the product of such actions.



International acceptance of collective-action rights arguably reached a new level with the International Labour Organization's (ILO) promulgation of its Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998). The Declaration listed "freedom of association and the right to collective bargaining" as the first two of eight core principles and rights, and the ILO followed up with an accelerated, generally successful campaign to encourage member states to adopt its conventions No. 87 and No. 98.<sup>3</sup> Nevertheless, formal adoption of these conventions does not necessarily guarantee that collective-action rights are either fully incorporated into national law or observed in practice.

If sovereign resistance poses a substantial obstacle to the international enforcement of collective-action rights, then logically the most powerful strategies available to rights promoters in an international system of states would be those that leverage sovereignty to positive effect—that is, strategies that bring one (generally more powerful) state's sovereign rights to bear against another (generally weaker) state. Yet actions in most rights-promotion arenas generally pose only oblique challenges to state resistance to rights enforcement. Transnational union-to-union solidarity efforts and corporate social responsibility campaigns are usually most effective when they address violations of individual rights (for instance, the assassination or forced disappearance of trade union activists) or workplace practices in specific companies or industries. Although they may sometimes succeed in pressuring a government to amend particular labor policies, they rarely (if ever) compel a national government to alter its overall approach regarding collective-action rights. Even when rights activists manage to mobilize their own governments' support in the form of diplomatic protests and/or financial pressure, these governments are generally active only at the margins of such efforts. The ILO, the principal international advocate of labor rights, has long given high priority to advancing the rights to organize and bargain collectively. But despite the legitimacy conferred on the organization by the unique tripartite structure of its chief decision-making bodies (with government, employer, and labor

---

<sup>3</sup> The eight conventions on which the Declaration was based are Nos. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, and 182 ([www.ilo.org/dyn/normlex.en](http://www.ilo.org/dyn/normlex.en)).

representatives) and the consensual process through which it adopts labor standards (conventions), its positions do not frontally challenge state sovereignty because, exercising no binding international authority, the ILO must principally rely upon moral suasion to enforce the policies it promotes.

In contrast, the labor rights provisions embedded in the generalized system of preferences (GSP) legislation adopted by the United States (1984) and the European Union (1994) directly engage state sovereignty by making a developing country's enhanced access to these national and regional markets conditional upon their compliance with specified labor norms. The exercise of sovereignty in this form (denial of market access) constitutes the most powerful leverage that international defenders of labor rights can normally bring to bear on countries that, on the basis of their own sovereignty considerations, decline to embrace internationally espoused labor norms in law or in practice.<sup>4</sup>

This article examines the effectiveness of this rights-promotion strategy by employing process-tracing methodology (supported by statistical tests) to analyze the impact of U.S. GSP petition reviews on labor practices in 15 countries between 1985 and 1995, focusing particularly on efforts to promote and enforce the rights to organize and bargain collectively.<sup>5</sup> This research addresses two main questions. First, to what extent, and under what conditions, can labor rights activists employ the sovereignty leverage available via GSP legislation to advance collective-action rights in developing countries? Second, in what ways can the GSP experience inform contemporary debates regarding the effectiveness of rights protections included in U.S. free-trade agreements and the broader challenges of defending labor rights internationally?

---

<sup>4</sup> No labor rights advocate has suggested international humanitarian intervention by military means (which is restricted to the extreme case of genocide) to prevent a national government's suppression of such rights as freedom of association.

The argument advanced here parallels that made by Hafner-Burton (2005) regarding the potential impact of "hard" human rights provisions in preferential trade agreements. See also Hafner-Burton 2013: chap. 8 on the role of states in promoting human rights.

<sup>5</sup> On process-tracing as a research methodology, see Bennett and Checkel 2015.

## **Defending Labor Rights Internationally through U.S. Generalized System of Preferences Petitions**

The GSP programs established by the United States and the European Union (EU) are the only ones that contain labor rights-conditionality provisions.<sup>6</sup> Far more labor rights complaints have been filed under the U.S. GSP scheme than under either the EU's GSP program or U.S. free-trade agreements with developing countries.<sup>7</sup> A close examination of these cases is, therefore, the best available test of the extent to, and the conditions under, which rights advocates can deploy sovereignty leverage in this from to advance collective-action rights in developing countries.

### *Labor Rights in the U.S. Generalized System of Preferences*

The U.S. Trade and Tariff Act of 1984 (USTTA) was the first comprehensive national legislation linking market access to the

---

<sup>6</sup> The United States and the EU could establish these conditions without violating the most-favored-nation principle of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)/World Trade Organization (WTO) because participation in these programs is voluntary. The General Agreement on Tariffs and Trade recognized the GSP concept in 1965. In 1971, it adopted a ten-year waiver of its underpinning "most-favored-nation" principle (Art. 1), and in 1979 it approved an enabling clause that made the exception permanent (Jones 2015: 3-5). In 2019, the World Trade Organization listed 31 preferential trade agreements of different kinds; it classified 12 of these as GSP programs (<http://ptadb.wto.org/ptaList.aspx>, accessed 1 Aug. 2019).

<sup>7</sup> There were only six labor rights complaints filed under the EU's GSP program between 1995 and 2018. Two countries were suspended from the program specifically for labor rights violations: Myanmar in 1997 (forced labor) and Belarus in 2007 (freedom of association). Myanmar was reinstated in 2013. See Kryvoi 2008: 230-35; Portela and Orbie 2014: 67-68; Simpson 2015: 90.

Between 1994 and 2018 there were 27 complaints filed against Mexico under the 1994 North American Agreement on Labor Cooperation, the "side agreement" attached to the North American Free Trade Agreement. Between 2006 and 2018, there were eight labor rights complaints filed against parties to other U.S. free-trade agreements: Jordan (2006), Guatemala (2008), Costa Rica (2010), Bahrain (2011), Dominican Republic (2011), Honduras (2012), Peru (2015), Colombia (2016). Vogt 2015: 842-43; [www.dol.gov/agencies/ilab/](http://www.dol.gov/agencies/ilab/), accessed 3 Dec. 2018.

observance of labor rights. Its adoption constituted a signal political victory for U.S. labor organizations, which had since the mid-1940s lobbied unsuccessfully to include “fair labor standards” provisions in multilateral trade agreements. The act, whose provisions were subsequently included in other U.S. trade and investment-protection legislation (Pérez-López 1990: 226-27; Compa and Vogt 2001: 205-6), made respect for “internationally recognized worker rights” (freedom of association, the rights to organize and bargain collectively, a prohibition on any form of forced or compulsory labor, the establishment of a minimum age for the employment of children, and the delineation of acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health) a mandatory criterion in U.S. government decisions whether to extend trade preferences to developing countries under the GSP program. Under such programs, industrialized countries offer nonreciprocal duty-free or reduced-tariff access to their markets for specified products from designated developing countries.<sup>8</sup>

Regulations governing the Office of the United States Trade Representative (USTR) offer interested parties (including labor and human rights organizations) an annual opportunity to petition for the review of labor practices in any country that is a recipient of GSP benefits.<sup>9</sup> The GSP Subcommittee of the USTR’s Trade Policy Staff Committee (comprised of representatives of 20 different federal departments and agencies) examines the petition

---

<sup>8</sup> In October 2015 the U.S. program included more than 3,500 products (but excluded textile, apparel, footwear, leather products, watches, ceramics, and import-sensitive electronic, glass, and steel products), 105 independent countries, and 17 non-independent countries and territories (USTR 2015: 3, 18-19; Blanchard and Hakobyan 2015; Mosley and Tello n.d.: 2 n1). In 2016, U.S. imports under the GSP program (US\$18.95 billion) accounted for six percent of imports from GSP-eligible countries and one percent of total imports (Hafner-Burton, Mosley, and Galantucci 2018: 3).

<sup>9</sup> U.S. Code of Federal Regulations [hereinafter U.S. CFR], Title 15, Subtitle C, Chap. XX, pt. 2007. Petition requirements are straightforward in formal terms. Petitioners are required to give their name, identify the country that would be subject to review, indicate the specific worker rights criteria that warrant review, state why the beneficiary country’s status should be reviewed, and provide supporting information (ibid., pt. 2007.0(b)).

and decides whether it merits formal review.<sup>10</sup> If it agrees to conduct a review, the USTR may draw upon Department of State and Department of Labor country reports and any other source of information it deems appropriate. In addition, it holds public hearings and a public consultation on the matter before reaching a final determination, which in principle occurs within a year after the petition was filed. If the USTR finds that a country's labor practices violate U.S. law where "internationally recognized worker rights" and prohibitions against the worst forms of child labor are concerned (regardless of whether such practices have a direct impact on the U.S. economy or employment),<sup>11</sup> it may then recommend to the President one of several possible actions. These range from dismissing the petition on the grounds that a country is already "taking steps toward ensuring internationally recognized worker rights," to extending the review while compliance negotiations with the beneficiary country proceed, to suspending or terminating some or all GSP benefits for the target country.<sup>12</sup> Although the country involved has the opportunity to defend its position during the USTR review, it cannot appeal the final U.S. decision. It can, however, later petition for the restoration of GSP benefits.

The GSP review process embodies (and has often been criticized for) broad executive-branch discretion. This discretion derives in part from the USTTA's failure to invoke specific ILO conventions in its definition of "internationally recognized worker rights," the absence of clear criteria by which the USTR is to judge what constitute acceptable variations in minimum labor standards

---

<sup>10</sup> The USTR has the authority to initiate such a review of its own volition. However, apart from the 1985-1986 general review of labor practices in all GSP beneficiary countries that was mandated by the 1984 USTTA, it has with few exceptions acted in response to petitions.

<sup>11</sup> U.S. Code Title 19 (Customs Duties), Chap. 12(V), Sec. 2462(b)(2)(G, H) and Sec. 2467.

<sup>12</sup> The statute permits "the duty-free treatment accorded to eligible articles under the GSP to be withdrawn, suspended or limited" (U.S. CFR, Title 15, Subtitle C, Chap. XX, pt. 2007.2(h)(2)), but petitioners generally seek the full withdrawal of a country's eligibility, without further specifics (author's electronic communication with Lewis Karesh, Assistant U.S. Trade Representative for Labor Affairs, 26 Nov. 2018). In 1995, however, the U.S. government suspended benefits for Pakistan's handknotted carpets, sports equipment, and surgical instruments industries because of child-labor abuses (Elliott 1998).

and the severity of rights violations in different countries, and the ambiguity of the “taking steps...” determination (Ballon 1987: 113; Lyle 1991: 9). Executive discretion informs USTR decisions regarding which petitions to accept for formal review and especially the President’s decision whether to suspend or terminate a particular country’s GSP eligibility. Indeed, the relevant legislation permits the executive branch to waive labor-conditionality requirements altogether when the President determines it is in the national interest to do so. The President must report all final decisions to the Congress, but decisions cannot be appealed (U.S. Public Law No. 98-573, Sec. 505-6). The multiagency composition of the USTR’s Trade Policy Staff Committee virtually guarantees that the decision to undertake a labor rights review or to suspend or terminate a country’s GSP eligibility is framed by broader U.S. foreign policy considerations.

Between 1985 and 2011, the USTR received at least 188 petitions concerning alleged labor rights violations in 54 different GSP beneficiary countries; it accepted 91 petitions (48.4 percent) for review.<sup>13</sup> The petitioners included major U.S. labor organizations—particularly the American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, the largest and most politically prominent U.S. labor organization), but also several industrial unions—and nongovernmental organizations (NGOs) focusing on labor and human rights issues.<sup>14</sup> The focus of these petitions (many of which cited more than one issue) ranged from generally repressive political conditions to specific violations of individual and collective-action rights.<sup>15</sup> The incidence of filings

---

<sup>13</sup> Author’s calculation based on information in USTR 2005 and Mosley and Tello n.d. (data set). The author primarily employs this latter source to establish an historical context for the analysis that follows.

A significant number of the 1985-2011 petitions were multiple filings centered on the same country. For example, over this period the USTR received at least 20 petitions concerning Guatemala and 16 petitions regarding El Salvador (author’s calculation based on sources listed in Table 1).

<sup>14</sup> These groups included the International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF), Human Rights Watch and its regional affiliates, Lawyer’s Committee on Human Rights, and U.S. Labor Education in the Americas Project (USLEAP). The ILRERF was renamed the International Labor Rights Fund in 1998.

<sup>15</sup> Mosley and Tello (n.d.) do not include a substantive classification of the issues raised in the petitions they examine. However, Nolan García (2011: 10)

was greatest during the 1980s and 1990s, tailing off in the early 2000s. Analysts attribute this decline to “complainant fatigue” with USTR procedures (aggravated by lapses and short-term renewals of the GSP program in the mid-1990s, which made it difficult to predict the USTR’s review schedule), labor activists’ shift toward other modes of action (particularly corporate social responsibility campaigns), and the growing number of U.S. free-trade agreements with developing countries (which generally make participating countries ineligible for GSP benefits) (Athreya 2011: 50-51; Mosley and Tello n.d.: 15-16).

Although the USTR reviewed 91 of the labor rights petitions it received between 1985 and 2011, in only 14 instances did the United States suspend or terminate a country’s GSP eligibility. The countries affected were: Bangladesh (2013), Belarus (2000), Burma/Myanmar (1989), Central African Republic (1989), Chile (1988), Liberia (1990), Maldives (1995), Mauritania (1993), Nicaragua (1987), Pakistan (1996), Paraguay (1987), Romania (1987), Sudan (1991), and Syria (1992).<sup>16</sup> It was far more common

---

finds that 67.8 percent of the 87 petitions filed against Latin American countries between 1987 and 2005 alleged violations of freedom of association and other collective rights (either separately or in combination with other issues), 31.0 percent addressed minimum standards of employment, 19.5 percent referenced child labor, and 16.1 percent alleged forced-labor violations.

<sup>16</sup> Author’s review of U.S. presidential proclamations published in the U.S. *Federal Register*, various years. The effective date of GSP suspension or termination was sixty days following publication of the proclamation.

Some of these countries were later reinstated in the program: Burma/Myanmar (2016), Central African Republic (1991), Chile (1991), Liberia (2006), Maldives (2010), Mauritania (1999), Pakistan (2005), Paraguay (1991), and Romania (1994). Nicaragua was not reinstated in the GSP program, but in 1990 President George H. W. Bush (1989-1993) acted “in the national security interest of the United States” to waive labor-conditionality requirements and admit it to the Caribbean Basin Initiative preferential-trade agreement (*Federal Register* 55 [230]: 49499).

The available indices of collective labor rights practices support somewhat different conclusions regarding the impact of GSP suspension or termination. At the time of GSP restoration, Mosley 2011 (column C, “collective rights overall”) records substantial, consistent improvements in Chile, Liberia, Nicaragua, Paraguay, Romania, and possibly Pakistan. In contrast, Cingranelli, Richards, and Clay 2014 (accessed 18 July 2017) indicate that only in the Maldives, Nicaragua, and Romania were there minor improvements in labor practices in the period between suspension or termination and the later restoration of GSP eligibility.

for the U.S. government to use the review process as a forum for bilateral negotiations over labor rights practices in the target country.

### *An Analysis of U.S. GSP Labor Rights Petitions, 1985-1995*

Several analysts have examined the motivations behind U.S. GSP filings (whether, for example, trade union petitioners typically seek to block competing imports from developing countries) and the factors shaping USTR decisions to accept or reject them for review (Elliott 1998; Nolan García 2011: 13; Mosley and Tello n.d.: 32-35; Hafner-Burton, Mosley, and Galantucci 2018: 3, 13, 16).<sup>17</sup> However, no previous study has systematically assessed the actual impact of USTR reviews on labor rights practices in targeted countries.<sup>18</sup> Analyzing review impact in all the countries targeted since 1985 would constitute a most daunting task. There is, though, a substantial body of qualitative research available on petition processes and evolving labor rights conditions in a subset of these countries. Drawing on this material, this article assesses causal links (Goertz and Mahoney 2012: 90, 96) between USTR pressures, target governments' responses, and collective-rights outcomes in 15 countries between 1985 and 1995: Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Indonesia, Malaysia, Nicaragua, Pakistan, Panama, Paraguay, and Peru.

---

<sup>17</sup> Based on her quantitative analysis of the 87 petitions filed against Latin American countries between 1987 and 2005, Nolan García (2011: 13-15) concludes that the USTR was significantly less likely to review countries that were regional allies (those that received greater amounts of U.S. economic and military assistance), and that the level of labor rights violations was not a statistically significant predictor of the USTR's decision to review a particular petition. She finds that the USTR was more likely to review labor practices in countries with a high export dependency on the United States.

<sup>18</sup> Elliott (1998: table 7) offers only a binary assessment of petition impact (whether GSP petitions did or did not have a positive impact on labor rights in the targeted country). She identifies 32 cases in which the threat of losing GSP benefits might have plausibly produced improvements in labor rights and concludes that only 15 of these could be judged "successes." She does not specify the criteria on which she bases this judgment.



The selection criterion employed in compiling this original data set was the ready availability of sufficient information for an in-depth assessment of the impact of GSP petitions and U.S. government efforts to promote collective-action rights (the rights to organize and bargain collectively) in a target country. Because of the particular interests of the authors whose research constitutes the basis for this analysis, Latin American and Caribbean countries comprise a disproportionate share of this subset (12 of 15 countries).<sup>19</sup> Nevertheless, the petitions filed against these 15 countries ( $N = 64$ ) comprise 52.5 percent of the 122 labor rights petitions filed between 1985 and 1995, the period of most intense GSP petitioning. Equally important, these country cases offer a significant range of variation in the independent variables that might determine the efficacy of the petition process in advancing collective-action rights in the countries involved: the number of trade unions and labor rights organizations filing petitions; the extent of political support that U.S.-based petitioners were able to mobilize among trade unions and/or labor rights groups in the target country; the target country's export sensitivity to potential GSP sanction; whether there was a change of political regime in the targeted country during the course of the USTR review; and whether GSP eligibility was suspended or terminated as a consequence of the USTR review. The GSP petitions alleged a broad range of labor rights violations, but collective-action rights in the private and/or public sectors were central issues in all the countries targeted.

The outcomes that the GSP petition process produced in the target country (the dependent variable) also varied considerably.<sup>20</sup> Outcomes were coded on a five-point scale ranging from 0 (no observed changes regarding rights to association and collective bargaining, even if there were improvements in other labor rights areas during the USTR review) to 4 (evidence that by the end of

---

<sup>19</sup> The geographic distribution of all 122 petitions filed between 1985 and 1995 was: Latin America and the Caribbean (33.3 percent), Asia (26.7 percent), Africa (22.2 percent), the Middle East (11.1 percent), and Other (Fiji, Romania, Turkey) (6.7 percent). Author's calculation based on information in USTR 2005.

<sup>20</sup> There is no evidence that petitioners selected target countries principally on the basis of their anticipated success, which would bias conclusions regarding GSP effectiveness.

the USTR review there was generally effective implementation in practice of the rights to association and collective bargaining, including in the public sector and any export-processing zones).<sup>21</sup> Employing this original coding scheme permits a more fine-grained, contextual assessment of changes in collective-action rights resulting from USTR reviews than what would be possible using the worker rights data compiled by Mosley (2011) and by Cingranelli, Richards, and Clay (2014), although the outcome results reported in Table 1 were cross-checked against both these datasets.<sup>22</sup> Distinguishing between collective-rights outcomes resulting from USTR reviews and those occurring as part of broader processes of sociopolitical change in the target countries is sometimes difficult; as a partial control, the outcomes recorded were those evident within three years after the USTR initiated its review process (or, in the case of multiple petition acceptances, within three years after the final petition acceptance).

The AFL-CIO was by far the most active petitioner. Acting either on its own ( $N = 29$ ) or in alliance with other unions or NGOs ( $N = 8$ ), it was involved in 37 (57.8 percent) of the 64 petitions filed between 1985 and 1995 (see Table 1). Indeed, the AFL-CIO participated in GSP procedures involving all the countries listed in Table 1, and in the Indonesian case it filed five solo petitions alleging violations of GSP labor-rights conditionality. The two most active NGOs were the International Labor Rights Education and Research Fund (ILRERF) and America's Watch (a division of Human Rights Watch), although in some filings—particularly

---

<sup>21</sup> See Table 1 for the complete coding scheme. The focus here is on the extension of collective-action rights in law and practice as a consequence of USTR reviews, without regard to baseline conditions in target countries at the outset. Specific attention to collective-action rights in the public sector and any export-processing zones (EPZs) reflects the practical importance of these issues in the GSP cases examined here. Attention to developments in these areas does not introduce sectoral bias to the coding scheme, nor did variation in the importance of EPZs in different countries affect how observed outcomes were scored. Table 1 reports detailed source materials in order to enhance transparency in the author's coding decisions.

<sup>22</sup> Compared to the changes reported by Mosley (2011), the "observed outcomes" reported in Table 1 differ in the cases of Chile, Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Malaysia, Nicaragua, and Peru; compared to changes reported by Cingranelli, Richards, and Clay (2014), Table 1 results differ in the cases of Dominican Republic, El Salvador, Honduras, and Paraguay.

those involving El Salvador and Guatemala—several other labor rights groups also appeared as co-petitioners. In several instances there was close cooperation and mutual support among trade unions and human/labor rights NGOs, but in only four country cases (Colombia, El Salvador, Guatemala, Pakistan) did they appear as co-petitioners.

The USTR accepted for review 37 (57.8 percent) of the 64 petitions it received regarding alleged rights violations in the 15 countries under discussion here.<sup>23</sup> Labor organizations (particularly the AFL-CIO) were more successful in this regard than NGOs; 67.6 percent of the petitions they filed were accepted for review, whereas the USTR accepted only 31.3 percent of the petitions filed by NGOs. When NGOs partnered with labor organizations, their acceptance rate rose to 63.6 percent.<sup>24</sup> Trade unions might have enjoyed greater credibility or exercised more political leverage as advocates of labor rights, or the staff of the AFL-CIO and major industrial unions might have had access to more resources or have been more proficient in preparing GSP petitions than their NGO counterparts. NGOs' petition acceptance rate might also have been lowered somewhat by the fact that groups like the ILRERF were sometimes the first to employ the GSP process against countries with poor labor (and human) rights records, sometimes under inauspicious political circumstances. For example, America's Watch, the ILRERF, and allied labor rights groups filed several petitions against El Salvador (1987-1989) during the final years of the Cold War and under Presidents Ronald Reagan (1985-1989) and George H.W. Bush (1989-1993), both Republican administrations that only moderately supported labor rights petitions.<sup>25</sup> At the time, the USTR adopted a controversially narrow

---

<sup>23</sup> This total includes twelve instances of de facto USTR acceptance—cases in which, with a formal review of the target country already under way, USTR authorities responded to a new petition by “continuing” it. The target countries were Dominican Republic (1990, 1994), El Salvador (1991, 1992, 1993, 1994), Guatemala (1993, 1995), Haiti (1988, 1989), Indonesia (1993), and Panama (1992).

<sup>24</sup> This finding regarding labor organizations' higher petition success rate concurs with those of Elliott (1998: table 4) and Mosley and Tello (n.d.: 16-17).

<sup>25</sup> USTR acceptance rates varied depending upon the presidential administration under which petitions were filed, ranging from 50.0 percent under the Reagan and Bush administrations to 81.3 percent under the Democratic

definition of labor rights violations, arguing that the assassination or kidnapping of trade unionists did not necessarily violate GSP conditionality requirements because the crimes were committed against individuals engaged in opposition political activities rather than in trade union work in a more limited sense (Davis 1995: 1198-99; Compa and Vogt 2001: 215-16).<sup>26</sup>

---

administration of President William ("Bill") Clinton (author's calculations based on the dataset compiled for this article). One obvious explanation for this difference would be that the Clinton administration was more broadly sympathetic to labor concerns than were its Republican predecessors. (For example, labor organizations' petition success rate ranged from 53.8 percent under Bush, to 64.3 percent under Reagan, to 90.0 percent under Clinton.) However, part of the difference in presidential acceptance rates might be explained by the end of the Cold War (and the inclination of some U.S. officials to view labor rights claims in ideologically divided countries such as El Salvador and Guatemala from an anti-Communist perspective) and evolution in decision criteria as U.S. trade officials gained experience implementing GSP procedures.

<sup>26</sup> The USTR responded similarly to petitions alleging violence against trade unionists in Colombia (1990, 1993, 1995) and Guatemala (1991) (USTR 2005).

**Table 1. Selected U.S. Generalized System of Preferences Labor Rights Petitions, 1985-1995**

<u>Country</u>	Petitions filed by:			Petitioners Political Support per filing in Target Country	USTR Response:	Export Sensitivity		Regime Change	Observed Outcome	
	Unions	NGOs	Both			Accept	Reject			of Target Country
Chile	3	0	0	1.3	Weak	2	1	1.2/1.2	No	0
Colombia	0	1	2	2.0	Weak	0	3	3.6/3.6	No	0
Costa Rica	1	0	0	1.0	Moderate	1	0	3.0/17.8	No	1
Dominican Republic	2	3	0	1.0	Strong	4	1	8.6/22.4	No	3
El Salvador	4	4	3	2.2	Strong	8	3	1.4/6.2	Yes	2
Guatemala	5	2	5	3.0	Strong	4	8	4.3/9.9	Yes	3
Haiti	6	0	0	2.0	Weak	4	2	16.0/75.6	Yes	0
Honduras	1	1	0	1.0	Moderate	1	1	1.8/9.8	No	1
Indonesia	5	3	0	1.3	Weak	4	4	0.7/0.7	No	0
Malaysia	2	2	0	1.0	Weak	1	3	3.0/3.0	No	1
Nicaragua	1	0	0	1.0	Weak	1	0	1.4/1.4	No	0
Pakistan	0	0	1	3.0	Weak	1	0	1.5/1.5	No	0
Panama	2	0	0	1.0	Strong	2	0	9.2/14.1	No	2
Paraguay	3	0	0	1.0	Weak	3	0	1.0/1.0	Yes	2
Peru	2	0	0	1.0	Weak	1	1	6.4/6.8	No	0

*Sources:* USTR 2005. Chile (Dorman 1989: 13-14; Adams 1990; Frundt 1998: table 4.1, 94-95; Compa and Vogt 2001: 209-12; Morley and McGillion 2015: 253-55); Colombia (Frundt 1998: table 4.1, 98); Costa Rica (Frundt 1998: table 4.1, 228-37); Dominican Republic (Frundt 1998: table 4.1, 207-27; Douglas, Ferguson, and Klett 2004: 277-81); El Salvador (Dorman 1989: 11-12; Davis 1995; Frundt 1998: table 4.1, chaps. 5-6; Douglas, Ferguson, and Klett 2004: 281-84; Athreya 2011: 33-44); Guatemala (Frundt 1998: table 4.1, chap. 7; Compa and Vogt 2001: 212-22; Douglas, Ferguson, and Klett 2004: 288-91); Haiti (National Labor Committee 1993; Frundt 1998: table 4.1, 99-100; Tsogas 2000: table 1; Arthur 2003); Honduras (Frundt 1998: table 4.1, 192-206; Athreya 2011: 44-54); Indonesia (Compa and Vogt 2001: 222-28; Athreya 2011: 23-33); Malaysia (Dorman 1995: 12-13; Tsogas 2000: table 1; Compa and Vogt 2001: 222-28; Athreya 2011: 15-23); Nicaragua (Frundt 1998: table 4.1, 248-52); Pakistan (Compa and Vogt 2001: 228-31; Candland 1997: 41; Athreya 2011: 63-65); Panama (Frundt 1998: table 4.1, 237-46); Paraguay (International Confederation of Free Trade Unions 1997; Frundt 1998: table 4.1, 96; Cook 2007: 55-56); Peru (Frundt 1998: table 4.1, 97; Cook 2007: 53, 120-27).

*Coding scheme for political support in target country:*

Weak = nominal (if any) trade union and/or labor rights group support for a GSP petition because of government intimidation or repression, overall labor movement weakness, or the absence or weakness of politically independent unions;

Moderate = trade union and/or labor rights group public endorsement of a GSP petition, sometimes including involvement in petition design and documentation;

Strong = active trade union and/or labor rights group engagement with the GSP petition process, with some unions publicly calling for a USTR review, signing or co-signing a GSP petition, pressing for domestic legal and policy reforms, and monitoring reform implementation in coordination with the USTR.

*Measures of export sensitivity of target country:*

This column reports two measures (in percent) of a target country's export sensitivity to possible GSP suspension or termination: GSP-eligible exports to the United States as a proportion of the target country's total world exports in the year that the USTR first accepted a labor rights petition for review ("GSP"), and all exports to the United States that were subject to U.S. labor-rights conditionality (under the GSP program and any other preferential trade agreement) as a proportion of the target country's total world exports in that same year ("GSP +"). Author's calculations based on U.S. import data from the Center for International Data, University of California-Davis (<http://cid.econ.ucdavis.edu/usix/html>; accessed on 26 July 2017) and World Trade Organization/World Bank export data (<http://data.worldbank.org/indicators/TX.VAL.MRCH.CD.WT>; accessed on 26 July 2017).

*Coding scheme for observed outcomes:*

0 = no observed changes regarding rights to association and collective bargaining, even if there were improvements in other labor rights areas during the USTR review;

1 = modest policy change regarding unionization and collective bargaining rights;

2 = modification of labor code provisions regarding unionization and collective bargaining rights;

3 = extension of favorable formal labor code provisions to the public sector and any export-processing zones;

4 = evidence that by the end of the USTR review there was generally effective implementation in practice of the rights to association and collective bargaining, including in the public sector and any export-processing zones.

**Notes:** "Petitioners per filing" (author's calculation) is the mean number of petitioners per filing. USTR acceptances include those petitions filed while a formal USTR review was already under way and which were "continued" by the

USTR. “Regime change” refers to significant political and/or regime change occurring during the USTR review period.

**Acronyms:** NGOs = nongovernmental organizations; USTR = Office of the United States Trade Representative.

The degree of pressure that GSP petitioners were able to bring to bear on target countries through the USTR review process—a combination of the number of petitions filed against a particular country, the number of petitioners involved, and the extent of political support among union and/or labor rights groups in the target country—varied considerably, not least because mobilization by petitioners and their target-country allies did not automatically translate into equivalent pressure by the U.S. government.<sup>27</sup> The number of petitions filed against the 15 countries under examination ranged from one (Costa Rica, Nicaragua, Pakistan) to twelve (Guatemala) (Table 1). The mean number of petitioners per filing ranged from 1.0 to 3.0; in the petitions against Guatemala in 1991 and 1992, a total of 10 union and labor rights organizations were involved (Table 1; Frundt 1998: 146 n36, 147 n38; Compa and Vogt 2001: 217 n85).

In several cases (Chile, Haiti, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Paraguay), persistent government repression made it impossible for U.S.-based petitioners to mobilize any substantial political support in the targeted country.<sup>28</sup> In El Salvador (Frundt 1998: 255, 266) and Malaysia (Athreya 2011: 17), government officials and business groups argued that U.S. labor organizations sought to deprive their country of GSP benefits simply to protect their own market position against lower-cost competition, and they were initially successful in dissuading domestic labor groups from backing the USTR review. The absence of credible support in the target country was important because it sometimes undercut the

---

<sup>27</sup> The USTR rejected 42.2 percent of the petitions it received concerning these 15 countries between 1985 and 1995 (Table 1). Moreover, there is evidence that U.S. embassy personnel involved in GSP reviews were at times ideologically or politically biased in their assessments of labor rights conditions in particular countries; see Dorman 1989: 11 (El Salvador), 13 n35 (Malaysia); Frundt 1998: 197-98, 205 (Honduras) and 237, 240-43, 246 (Panama); Athreya 2011: 21-22 (Malaysia).

<sup>28</sup> Both U.S. labor rights advocates and USTR officials have traditionally been careful not to press initiatives that would place local unions at greater risk (author's interview with a senior U.S. government official, 14 June 2018, Washington, D.C.).



petitioners' position vis-à-vis the USTR by making it harder for them to document their claims in persuasive detail.<sup>29</sup>

Yet in six countries (Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panama), there was moderate domestic support (trade union and/or labor rights group public endorsement of a GSP petition, sometimes including involvement in petition design and documentation) or strong support (active trade union and/or labor rights group engagement with the GSP petition process, with some unions and/or labor rights groups publicly calling for USTR review, signing or co-signing a petition, pressing for domestic legal and policy reforms, and monitoring reform implementation in coordination with the USTR) for the GSP petition process (Table 1).<sup>30</sup> This was particularly impressive in El Salvador and Guatemala, countries that were at the time engulfed in violent civil conflict. In El Salvador, the Union Federation of Salvadoran Workers (Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños) bolstered continuing efforts by its U.S. allies by filing its own GSP petition in 1990 (Davis 1995: 1187 n105). In Guatemala, substantial numbers of labor organizations actively backed U.S. GSP petitions in 1986 and 1992 (documenting labor code violations and labor court failings), and in 1993 and 1994 they demanded that the USTR extend its review until the national government enacted meaningful reforms (Frundt 1998: 142, 147, 149, 154, 156). Such support, in addition to bringing some domestic pressure to bear on the target government, increased the petitioners' credibility with the USTR.<sup>31</sup>

The data presented in Table 1 evidence a close association between petitioner pressure and observed positive changes in collective-action rights. However, the volume of petitions filed and the number of petitioners involved were not in themselves determinative in this regard. The total number of petitions filed in the five countries with outcomes coded 2 or 3 (Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Panama, Paraguay) ranged

---

<sup>29</sup> See Frundt 1998: 98, 254 (Colombia); Athreya 2011: 25-26 (Indonesia) and 61 (Guatemala); Frundt 1998: 254 and Cook 2007: 126 (Peru).

<sup>30</sup> Because of unevenness in the available information concerning domestic support in these 15 countries, this three-level categorization is of course only an approximate measure.

<sup>31</sup> Author's interview with a senior U.S. government official, 14 June 2018.

from two (Panama) to 11 (Guatemala); the mean number of petitioners per filing ranged from 1.0 (Dominican Republic, Panama, Paraguay) to 3.2 (Guatemala).

The data in Table 1 indicate a stronger relationship between the strength of political support mobilized in the target country and observed outcomes rated 2 or 3.<sup>32</sup> Indeed, in four of these five cases (Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Panama) there was a close association between target-country domestic support for GSP action and the outcomes achieved. Only in the Dominican Republic and Panama were national labor movements comparatively strong at the time the GSP petitions were filed.<sup>33</sup> As noted above, the cases of El Salvador and Guatemala demonstrate that it was possible for GSP petitioners to mobilize meaningful domestic support for their initiatives even in countries without a strong labor movement or an established democratic tradition. On the basis of available information, it is not possible to determine the frequency with which U.S. actors' decision to file a GSP petition reflected prior communications with labor unions or NGOs in the target country, or whether pre-existing binational alliances played a role in this regard. In the cases of El Salvador and Guatemala, however, it is highly likely that binational ties forged among human rights activists during civil conflicts in these countries in the 1980s and early 1990s underpinned GSP-centered collaboration.

Nonetheless, one cannot conclude that U.S. pressures backed by substantial target-country domestic support were by themselves always sufficient to effect significant change in collective-action outcomes. In three of the five countries with outcomes coded 2 or 3 (El Salvador, Guatemala, Paraguay), democratic regime change

---

<sup>32</sup> This conclusion concurs with Frundt's (1998: 254) finding that GSP petitioners were most successful when they engaged with workers in target countries; see also Athreya 2011: 60. It also supports Murillo and Schrank (2005: 987) on the importance of transnational alliances in advancing labor rights in Latin America. However, these latter authors do not examine the relative density of these alliances.

<sup>33</sup> In the Dominican Republic in the early 1990s and in Panama in the late 1980s, unionized workers represented approximately 12-15 percent and 15 percent, respectively, of the economically active population (Frundt 1998: 207, 222, 237).

was of equal (or greater) importance than external pressures per se in bringing about observed changes in collective-action rights.<sup>34</sup>

In both El Salvador and Guatemala, U.S. trade unions and labor rights NGOs used GSP procedures to campaign intensively, over a sustained period, against egregious rights violations, many of which were linked to government attacks on opposition forces during prolonged civil conflicts. These initiatives received strong support from—and, in turn, bolstered—besieged labor movements in these countries, and in Guatemala they contributed to a gradual shift over time in private sector attitudes regarding the merits of consultation and negotiation with unions. However, progress on collective-action rights was closely bound up with broader efforts to negotiate national peace agreements, establish more democratic forms of governance, and address pending socioeconomic demands in these war-torn societies. Indeed, the USTR extended its reviews of rights violations in El Salvador and Guatemala until peace processes were further advanced. In El Salvador, the 1992 peace accords created an Economic and Social Forum to discuss, among other topics, labor rights. Similarly in Guatemala, the Tripartite Commission that—bolstered by insistent USTR pressures—significantly advanced collective-action labor rights implementation was a product of the 1996 peace settlement.

In Paraguay, the AFL-CIO filed GSP petitions to protest rights violations under General Alfredo Stroessner's long-lived authoritarian regime (and in 1987 the U.S. government suspended the country's GSP eligibility). However, government repression and the extreme weakness of the national labor movement precluded the mobilization of significant domestic political support. It was the overthrow of the Stroessner regime in 1989 that opened the way for extensive labor reforms under a new democratic government.

The core assumption underpinning GSP labor-conditionality provisions and U.S. efforts to leverage state sovereignty to positive effect is that a target state will be willing to remedy rights

---

<sup>34</sup> The sources for this discussion of individual countries are listed in Table 1. Elliott (1998) concluded that in eight of 40 cases selected for USTR review, improvements in labor rights were mainly due to political opening or regime change.

violations in order to protect its access to the U.S. marketplace.<sup>35</sup> Among the countries examined here, there was some variation in target countries' export sensitivity to the potential suspension or termination of GSP benefits. However, in 14 of these 15 countries GSP-eligible exports to the United States in the year in which the USTR first accepted a labor rights petition for review (or, in the case of Colombia, the year the first petition was filed) constituted less than ten percent of the country's total worldwide exports.<sup>36</sup> This proportion ranged from 0.7 percent in Indonesia (1989) to 16.0 percent in Haiti (1988) (Table 1, column 6, lefthand score). In and of itself, then, countries' sensitivity to the potential loss of GSP benefits does not clearly explain differences in their labor rights responses to USTR pressures.<sup>37</sup>

It is important to note, however, that eight of the countries under discussion here (Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Panama, Peru) were also beneficiaries of other U.S. preferential trade agreements—the Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA, 1983, 1990) and the Andean Trade Preference Act of 1991—that also included labor-rights conditionality provisions.<sup>38</sup> Combined exports to the United States under the GSP and these other programs (hereinafter “GSP+”)<sup>39</sup> as a proportion of worldwide exports varied from a low of 6.2 percent in El Salvador (1990) to 75.6 percent (Haiti 1988) (Table 1, column

---

<sup>35</sup> Blanchard and Hakobyan (2015: 400) report that developing countries that lose their GSP eligibility experience significant declines in exports.

<sup>36</sup> The trade data are for: Chile/1985, Colombia/1990, Costa Rica/1993, Dominican Republic/1989, El Salvador/1990, Guatemala/1986, Haiti/1988, Honduras/1995, Indonesia/1989, Malaysia/1988, Nicaragua/1985, Pakistan/1993, Panama/1991, Paraguay/1985, and Peru/1993.

<sup>37</sup> This conclusion differs from that reached by Tsogas (2000: 358-59), who argues that the impact of GSP pressures varies in line with the proportion of a beneficiary country's exports destined for the U.S. market. Tsogas does not systematically evaluate other factors that might determine the efficacy of USTR labor rights reviews.

<sup>38</sup> Haiti benefited from enhanced CBERA trade access under item 807 of the Tariff Schedules of the United States, a provision that permits goods sent abroad for processing or assembly to be re-imported into the United States subject only to duty on the value added to the goods abroad.

<sup>39</sup> This term should not be confused with the EU's GSP Plus Programme, which offers complete removal of tariffs to countries that comply with additional conditions of good governance and environmental protection.

6, righthand score). Yet of the four countries with the highest “GSP+” export sensitivity (Costa Rica, Dominican Republic, Haiti, Panama), only in the Dominican Republic and Panama (where domestic political support was strong and democratic regime change was not a factor) did USTR pressures produce an observed outcome in collective-action labor rights policy in the 2-3 range.

Of course, even this expanded measure of export sensitivity may not fully describe a country’s economic vulnerability to GSP-related pressures. A country’s exports to the United States under the GSP program may be concentrated in industries judged particularly important for a country’s development strategy (for example, the electronics sector in Malaysia; Dorman 1989: 12-13). In the case of Chile, the loss of GSP eligibility in 1987 affected exports valued at US\$87 million, but it also led to the loss of Overseas Private Investment Corporation insurance coverage valued at US\$750 million, affecting US\$1 billion in U.S.-origin foreign direct investment. And in Guatemala, the national business community was greatly concerned that GSP sanctions would harm their country’s overall international reputation. These fears were so strong that U.S. government threats to suspend GSP eligibility mobilized strong business opposition against President Jorge Serrano’s unconstitutional seizure of enhanced executive authority in May 1993, leading to his resignation and the restoration of democratic governance (Compa and Vogt 2001: 219-20). Because of such considerations, in some instances the mere threat of a GSP petition or USTR action led a government to make important policy concessions regarding labor rights.<sup>40</sup>

Overall, the data presented in Table 1 indicate that the extent of domestic actors’ political support for USTR initiatives—and thus perhaps stronger or more sustained GSP-centered actions by the U.S. government—was more important than export sensitivity in inducing target-country governments to respond to U.S. pressures by adopting policy changes in the area of collective-action rights.

---

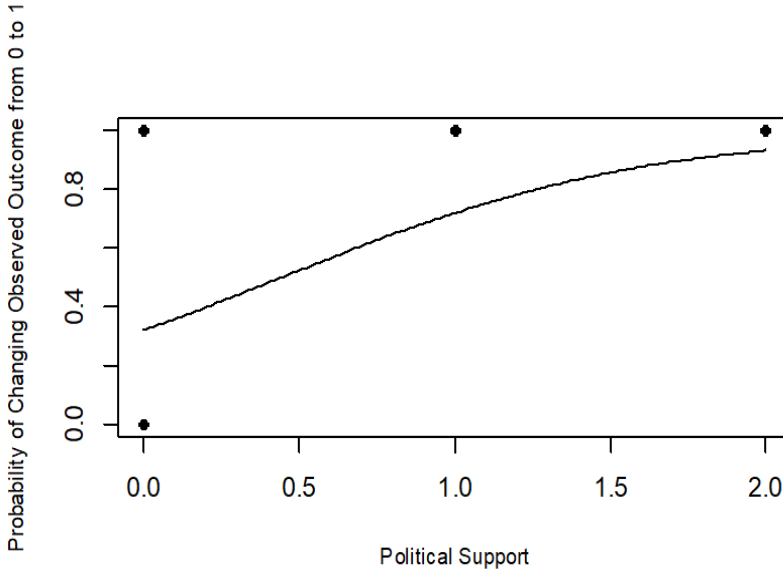
<sup>40</sup> See Frundt 1998: 204-5 and Athreya 2011: 48-49 on Honduras. Elliott (1998) argues that the negative public attention generated by USTR reviews may be more important in inducing policy change in a target country than the loss of GSP eligibility per se. Considerations of this kind would not be affected by any reduction over time in the difference between preferential GSP and general WTO tariff levels.

This conclusion was confirmed through a statistical analysis employing Bayesian logit and ordered-logit regressions (see Appendix A).<sup>41</sup> The regression results reported in Table A.1 indicate that there was consistently a statistically significant relationship (at either the p-value < 0.05 or p-value < 0.01 thresholds) between “political support” and “observed outcomes,” whereas other possible explanatory factors (the aggregate number of petitions filed against a country, the target country’s export sensitivity, whether the country experienced democratizing regime change, the target country’s economic size and level of socioeconomic development at the time GSP petitions were filed against it, and whether the country is in the Caribbean Basin or in the Latin American region, areas of historically strong U.S. political and economic influence) were not statistically significant. Figure 1 graphically depicts the probability that an increase in domestic political support for USTR actions will lead to a more positive observed outcome in collective-action rights.

---

<sup>41</sup> Kazuma Mitzukoshi performed the statistical analysis reported in Appendix A.

**Figure 1. Probability that Increased Political Support in the Target Country for USTR Actions Will Produce Positive Change in Collective-Action Labor Rights**



*Source:* Table A.1 (Model 1, Dataset A)

*Notes:* “Political Support” values are 0 (Weak), 1 (Medium), and 2 (Strong). USTR = Office of the United States Trade Representative

A visual inspection of the data in Table 1 might suggest the presence of interaction effects among key factors. For example, six of the eight countries in which GSP-centered U.S. pressures produced *any* observed change in collective-action rights—Costa Rica, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, and Panama—were democratic or democratizing countries<sup>42</sup> (a factor partially represented by the strength of domestic political support for GSP petitions) located in the Caribbean Basin (a region in

<sup>42</sup> The mean Freedom House aggregate score (an average of the scores for political rights and civil liberties) for these six countries was 2.7. Author’s calculation based on Freedom House, *Freedom in the World* reports, various years. The Freedom House scores range from 1 (most free) to 7 (least free).

Elliott (1998) also concluded that USTR pressures are more likely to be successful “when the target is relatively more politically open.”

which U.S. political and economic influence has been especially strong) with comparatively small economies.<sup>43</sup> Conversely, three of the six of countries with *no* observed change in collective-action rights (Chile, Indonesia, Peru) were under authoritarian rule,<sup>44</sup> located outside the Caribbean Basin, and among the larger economies in this group of GSP target countries—all factors that may have somewhat increased their capacity to resist U.S. sovereignty leverage.<sup>45</sup> However, perhaps because of the small number of cases ( $N = 14$ ),<sup>46</sup> regression analysis identified no statistically significant interaction effects among any of the independent variables examined.

Target countries, typically invoking claims to national sovereignty, frequently resisted USTR pressures because of strenuous private sector opposition to labor reform. Although it varied in intensity and in form of expression, such opposition was a constant in all the countries under discussion here and was particularly strong where collective-action rights were concerned. This had two major consequences. First, private sector resistance significantly constrained what concessions target-country governments were prepared to make in their negotiations with U.S. officials. There were several instances in which a government responded to USTR pressures (or the threat of a USTR review) by making limited policy changes. For example, the Guatemalan and Indonesian governments enacted increases in the minimum wage (Frundt 1998: 147, 157 and Athreya 2011: 12-13, 29-31, respectively). In Colombia, the government restricted pregnancy

---

<sup>43</sup> The “smaller” economies in this group of 15 countries were those with a contemporary gross domestic product (GDP) less than US\$20 billion (current U.S. dollars); the “larger” economies (Colombia, Indonesia, Malaysia, Pakistan, Peru) had a GDP greater than US\$35 billion. See <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (accessed 26 July 2017).

<sup>44</sup> The mean Freedom House aggregate score for these three countries was 5.2 (author’s calculation).

<sup>45</sup> There was no statistically significant relationship between observed-outcome scores and a country’s level of socioeconomic development. The United Nations classified eleven of these 15 countries as “lower middle income;” Haiti, Honduras, Indonesia, and Pakistan were classified as “low income.” See <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html> (accessed 26 July 2017).

<sup>46</sup> Colombia was omitted from the regression analysis because the USTR did not accept for review any of the GSP petitions alleging labor rights violations.



testing as a condition of employment in high-risk jobs (Frundt 1998: 98). And in Peru, the government adopted legislation regulating hours of work and promised to provide compensation to employees who were unjustly dismissed (Cook 2007: 127). These policy changes clearly benefited workers, but they fell far short of substantial changes in law and/or in practice regarding the rights to organize and bargain collectively.

Second, even when U.S. sovereignty leverage produced important legal reforms strengthening collective-action rights, private sector opposition persisted and made implementation of agreed reforms a major challenge in almost all the cases examined here. Opposition was often particularly intense to extending collective-action rights in export-processing zones (EPZs), areas frequently regarded as central to a developing country's promotion of non-traditional exports and in which low production costs are key to international economic competitiveness. In Pakistan and Panama, these areas were formally exempt from national labor law (Athreya 2011: 63 and Frundt 1998: 244-45, respectively). In the Dominican Republic (Frundt 1998: 214-15, 218-20), Guatemala (Compa and Vogt 2001: 214-16), Haiti (Kernaghan 1993), Honduras (Frundt 1998: 199, 200-1, 203), and elsewhere, employers strenuously resisted unionization efforts, government officials tolerated the illegal firing of workers attempting to form trade unions, and strikes were officially or unofficially banned. Governments often failed to enforce laws requiring employers to respect labor rights as a condition for acquiring export permits. The immense challenge of effectively enforcing collective-action rights in EPZs is a principal reason why Table 1 contains no observed outcomes rated 4.

Although the political disposition of national governments was the main factor determining the outcome of GSP petition processes, limited state capacity in target countries also constituted a major barrier to advancing collective-action rights. In almost all the cases analyzed here, problems such as governments' limited capacity to inspect workplaces throughout the national territory, judicial authorities' incapacity to resolve individual and collective labor disputes expeditiously, and corruption of administrative and judicial authorities were significant constraints on the exercise of

labor rights in practice.<sup>47</sup> These difficulties, coupled with persistent employer opposition to the legal adoption and subsequent implementation of collective-action rights, meant that enforcement remained a key challenge both during and after USTR investigations, even where external pressures had prompted countries to adopt important legal reforms.

External actors addressed these problems in different ways. For example, at the same time that the USTR pressured El Salvador and Guatemala to adopt and implement meaningful labor reforms, the U.S. Agency for International Development (joined in the case of Guatemala by Spain, the ILO, and the Organization of American States) made substantial investments in these countries' administrative and judicial capacity to regulate labor-employer relations and enforce national law, including both expanded material resources and enhanced personnel training (Frundt 1998: 110-11, 130-32, 149, 155, 164-66). The USTR's formal reviews of El Salvador and Guatemala remained open for extended periods, and in both countries it organized follow-up missions to ensure that promised labor reforms were being implemented in practice (Frundt 1998: 155, 157-58, 161; Douglas, Ferguson, and Klett 2004: 289).<sup>48</sup> The case of Indonesia illustrates how important such continued external supervision can be; after the USTR terminated its review in 1995, government repression of independent trade unionists resumed (Athreya 2011: 13).<sup>49</sup> Yet in the end, just as domestic political support was important to achieving some degree of success through the GSP petition process, it was undoubtedly the most important factor in effective long-term national enforcement of labor rights in compliance with international norms.

---

<sup>47</sup> Risse and Ropp (2013: 3) note the more general challenge that "weak or limited statehood" poses for human rights implementation and compliance. See also Risse 2017.

<sup>48</sup> In Guatemala, the USTR "benchmarked" the specific labor reforms that the government was required to enact in order to retain its GSP eligibility.

<sup>49</sup> Something similar occurred in Peru following the USTR's review of petitions filed by the AFL-CIO in 1992 and 1993 (Athreya 2011: 56-57).

## Conclusions

Sovereign resistance, frequently reflecting strong employer opposition, poses major obstacles to international efforts to advance collective-action labor rights. In the 15 country cases examined here, national governments were generally less opposed to the formal adoption of international norms than they were to their implementation in practice. Only four of these states (Chile, El Salvador, Indonesia, Malaysia) had failed to ratify both core ILO collective-action conventions (Nos. 87 and 98) prior to the first GSP filings against them.<sup>50</sup> In contrast, albeit with important differences in degree and in form, all the countries under USTR review resisted U.S. efforts to employ GSP conditionality to ensure compliance with these norms. The resulting modal pattern was sustained bilateral negotiation over rights issues.

These cases demonstrate that the GSP petition process can, by giving labor rights activists a fulcrum of sovereign leverage against rights violators, constitute a means of advancing collective-action rights.<sup>51</sup> In some countries, U.S. pressures contributed both to

---

<sup>50</sup> [www.ilo.org/dyn/normlex/en](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en); accessed 1 Dec. 2018, 25 Oct. 2020. Indonesia, which had ratified No. 98 in 1957, probably anticipated adoption of the ILO's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (18 June 1998) when it ratified No. 87 on 9 June 1998. Chile ratified both conventions in February 1999. In El Salvador, despite important reforms in labor law and policy, there was persistent resistance to ratifying conventions Nos. 87 and 98 based on the claim that they invalidated constitutional provisions regulating the rights of public employees (Frundt 1998: 111, 114). As a result, El Salvador did not ratify them until September 2006, when it did so in order to retain its European Union GSP eligibility (ILO 2015: 101). Despite the ILO's post-1998 ratification campaign and growing international consensus around its Declaration, as of 2020 Malaysia had still not ratified convention No. 87.

<sup>51</sup> At least in the cases examined here, actual suspension or termination of GSP benefits did not produce an immediate breakthrough. The removal of GSP benefits from Chile, Nicaragua, and Paraguay was an element in broader U.S. opposition to authoritarian regimes in these countries, and the U.S. government restored eligibility following democratic regime change based more on expectations regarding future labor policy than any specific short-term actions the target states took (Morley and McGillion 2015: 309; Frundt 1998: 251; Aronson 1991: 192, respectively). The partial suspension of Pakistan's GSP benefits focused on industries in which the abuse of child labor was endemic; the action produced no substantial change in Pakistan's respect for freedom of association and the right to collective bargaining (Compa and Vogt 2001: 230-31).

important legal reforms and a generally heightened awareness of labor rights issues in government and employer circles. The success rate was, nevertheless, modest. None of the observed outcomes merited a rating of 4 (Table 1). In only five of the countries (Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Panama, Paraguay) were there observed outcomes in the 2-3 range, and in El Salvador, Guatemala, and Paraguay petition-centered pressures were a contributing factor to rights advances achieved through broader democratization processes. In the cases of Costa Rica (Frundt 1998: 231-33), Dominican Republic (Frundt 1998: 212-14), El Salvador (Davis 1995: 1186 n105), and Pakistan (ILO 2005: 6, 12), U.S. GSP petitions followed or overlapped with ILO pressures to correct serious rights violations. It is particularly noteworthy that there was a close association between the strength of political support that GSP petitioners were able to mobilize in the target country and positive changes in collective-action rights. This association was closer than that between observed outcomes and either the aggregate number of petitions filed against a target country, the number of petitioners involved, or that country's export sensitivity.

These conclusions, based on cases from the 1985-1995 period, remain directly relevant to contemporary U.S. GSP labor rights petition processes. Neither petition procedures nor the political obstacles that labor rights advocates confront in developing countries have changed since then.<sup>52</sup> The proliferation of U.S. free-trade agreements (which generally state that the reciprocal benefits they contain replace participating countries' GSP eligibility),<sup>53</sup> the growing prominence of corporate social responsibility campaigns, the smaller size of the U.S. labor movement and a consequent decline in the resources dedicated to international initiatives, and a shift in major U.S. trade unions' international focus away from GSP-eligible economic activities, all mean that U.S. unions and labor rights activists initiate GSP

---

<sup>52</sup> Author's interviews with a senior U.S. government official (14 June 2018) and senior U.S. trade union representatives (20 Mar., 23 Apr. 2018), Washington, D.C.; author's telephone interview with a former senior U.S. government labor official (28 May 2018).

<sup>53</sup> The only exception is Jordan, which retained its GSP eligibility despite having signed an FTA with the United States in 2001 (Jones 2015: 11-12).

petitions less frequently than they once did.<sup>54</sup> Nonetheless, the GSP petition process remains an important strategic option for them, and recourse to it is far more common than are labor rights complaints filed under the provisions of U.S. free-trade agreements (FTAs).

Finally, this study offers two broader lessons regarding efforts to advance labor rights internationally. First, the finding that U.S. GSP petitioners' success in mobilizing domestic political support in the target country significantly increased the effectiveness of external pressures sheds new light on how state sovereignty can in practice be leveraged to promote labor reforms in developing countries. This conclusion also contributes to current debates regarding how to enhance international human rights promotion more generally. Hafner-Burton, for example, advocates that international actors "localize" their strategies and strengthen within-country rights networks in order to increase the domestic legitimacy of their efforts (2013: 152, 154, 157; see also Hopgood, Snyder, and Vinjamuri 2017). Some of the cases examined here validate this approach by demonstrating that, even in countries without a strong labor movement or a consolidated democratic political order, the engagement of local trade unions and/or labor rights NGOs can heighten pressures on national governments to introduce policy and legal reforms. Evidence of local support for GSP labor rights petitions may have been even more important to enhancing the perceived validity of these claims in the eyes of U.S. government officials and thereby galvanizing their political will to act upon them.

Second, lessons from the U.S. GSP petition process are highly relevant to contemporary debates regarding the efficacy of advancing labor rights through provisions in U.S. free-trade agreements. The United States, the principal advocate of labor-conditionality provisions in FTAs (that is, provisions linking compliance with labor standards to economic consequences such as fines or trade sanctions), has sought to strengthen so-called second-generation (post-2006) agreements by making ILO "Fundamental Principles" the compliance standard and by submitting allegations of labor rights violations to the same general

---

<sup>54</sup> This conclusion is based in part on the author's interviews with senior U.S. trade union representatives, 20 Mar., 23 Apr. 2018.

dispute settlement procedures employed to resolve conflicts over commercial practices or intellectual property rights. However, the only U.S. FTA case that has ever proceeded through the entire dispute resolution process (Guatemala, 2008-2017) ended in a defeat for rights advocates when the arbitration panel ruled that plaintiffs had failed to demonstrate that labor violations had conferred a material competitive advantage in bilateral trade (Polaski 2017: 3).<sup>55</sup>

A full comparative assessment of U.S. GSP and U.S. FTA procedures as means of advancing collective-action rights in developing countries is beyond the scope of this article. The GSP process does, however, hold significant advantages over FTA labor rights procedures. In contrast to the GSP experience, the U.S. government has never levied economic sanctions against an FTA partner country for labor rights violations. Since 2006, it has sought to replicate the sovereignty leverage available through GSP processes by pressuring prospective developing country FTA partners to undertake necessary changes in labor policy and law prior to ratifying the agreement, in effect making domestic reform a condition of FTA membership and market access. This approach has found some success (ILO 2015: 30, 36-40, 56, 100; Vogt 2015: 837-42; Luce 2010). Nevertheless, external leverage declines substantially once the FTA takes effect, and the USTR has lacked resources for long-term monitoring of compliance with agreed labor standards (Vogt 2015: 843). Moreover, the broader foreign policy considerations that sometimes influence the USTR's handling of GSP labor rights petitions are almost certainly more constraining under the institutionalized bilateral relationships characteristic of FTAs; no developing country has ever been expelled from a free-trade agreement. GSP procedures generally constitute, then, a more effective means of bringing state sovereignty directly to bear in the struggle to advance labor rights

---

<sup>55</sup> The United States-Mexico-Canada FTA initially signed in 2018 (and approved in revised form in 2019) addressed this issue, and presumably altered the terms of future U.S. FTA labor-conditionality provisions, by specifying that a failure to enforce international labor standards "in a manner affecting trade" refers broadly to violations involving a person or industry that produces traded goods and services (Chap. 23.3.1(a), footnote 4; [www.ustr.gov/trade-agreements](http://www.ustr.gov/trade-agreements), accessed 3 Dec. 2018).

internationally. They merit renewed attention both as a distinct, proven rights-promotion strategy and as a source of highly relevant lessons in on-going debates regarding how to strengthen FTA labor rights enforcement mechanisms.

## **Bibliography**

- Adams, Paul H. 1990. "Suspension of Generalized System of Preferences From Chile—The Proper Use of a Trade Provision?" *The George Washington Journal of International Law and Economics* 23 (2): 501-30.
- Aronson, Bernard W. 1991. "U.S. Policy and Funding Priorities in Latin America and the Caribbean for FY 1992," *U.S. Department of State Dispatch* 2 (11): 187-94.
- Arthur, Charles. 2003. "Haiti's Labour Movement in Renaissance," *International Union Rights*, 10 (2) (<http://haitisupportgroup.org/haitis-labour-movement-in-renaissance/>; accessed on 30 Oct. 2017).
- Athreya, Bama. 2011. *Comparative Case Analysis of the Impacts of Trade-Related Labor Provisions on Select U.S. Trade Preference Recipient Countries* (Washington, D.C.: Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor).
- Ballon, Ian Charles. 1987. "The Implications of Making the Denial of Internationally Recognized Worker Rights Actionable Under Section 301 of the Trade Act of 1974," *Virginia Journal of International Law* 28 (1): 73-128.
- Bennett, Andrew, and Jeffrey T. Checkel. 2015. "Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices," pp. 3-37 in Bennett and Checkel, eds., *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Blanchard, Emily, and Shushanik Hakobyan. 2015. "The U.S. Generalized System of Preferences in Principle and Practice," *The World Economy* 38 (3): 399-424.
- Candland, Christopher. 2007. "Workers' Organizations in Pakistan: Why No Role in Formal Politics?" *Critical Asian Studies* 39: 35-57.

- Charnovitz, Steve. 1987. "The Influence of International Labor Standards on the World Trading Regime: A Historical Overview," *International Labour Review*, 126 (5): 565-84.
- Cingranelli, David L., David L. Richards, and K. Chad Clay. 2014. "The CIRI Human Rights Data Set" (<http://www.humanrightsdata.com/p/data-documentation.html> (accessed on 18 July 2017)).
- Compa, Lance. 1989. *Labor Rights in Haiti* (Washington, D.C.: International Labor Rights Education and Research Fund).
- Compa, Lance, and Jeffrey S. Vogt. 2001. "Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-year Review," *Comparative Labor Law & Policy Journal* 22 (2-3): 199-238.
- Cook, Maria Lorena. 2007. *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights* (University Park: Pennsylvania State University Press).
- Davis, Benjamin N. 1995. "The Effects of Worker Rights Protections in United States Trade Laws: A Case Study of El Salvador," *American University Journal of International Law and Policy* 10 (3): 1167-1214.
- Donnelly, Jack. 2007. "The Relative Universality of Human Rights," *Human Rights Quarterly* 29, 2 (May): 281-306.
- Dorman, Peter. 1989. *Worker Rights and U.S. Trade Policy: An Evaluation of Worker Rights Conditionality under the Generalized System of Preferences* (Washington, D.C.: U.S. Department of Labor).
- Douglass, William A., John-Paul Ferguson, and Erin Klett. 2004. "An Effective Confluence of Forces in Support of Workers' Rights: ILO Standards, U.S. Trade Laws, Unions and NGOs." *Human Rights Quarterly* 26: 273-299.
- Elliott, Kimberly Ann. 1998. "Preferences for Workers? Worker Rights and the U.S. Generalized System of Preference" (<https://piie.com/commentary/speeches-papers/preferences-workers-worker-rights-and-us-generalized-system-preference>; accessed on 12 Apr. 2017).
- Freedom House. 1985-1996. *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties* (New York: Freedom House).



- Frundt, Henry J. 1998. *Trade Conditions and Labor Rights: U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses* (Gainesville: University of Florida Press).
- Goertz, Gary, and James Mahoney. 2012. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Hafner-Burton, Emilie M. 2005, "Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression," *International Organization* 59 (3): 593-629.
- . 2013. *Making Human Rights a Reality* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Hafner-Burton, Emilie M., Layna Mosley, and Robert Galantucci. 2019. "Protecting Workers Abroad and Industries at Home: Rights-based Conditionality in Trade Preference Programs," *Journal of Conflict Resolution* 63 (5): 1253-82.
- Hooper, Michael S. 1986. *Duvalierism since Duvalier: A Report on the Human Rights Situation in Haiti since February 7, 1986* (New York: National Coalition for Haitian Refugees/Americas Watch).
- Hopgood, Stephen. 2014. "The Last Rights for Humanitarian Intervention: Darfur, Sri Lanka and R2P," *Global Responsibility to Protect* 6 (2): 181-205.
- Hopgood, Stephen, Jack Snyder, and Leslie Vinjamuri, eds. 2017. *Human Rights Futures* (Cambridge: Cambridge University Press).
- International Confederation of Free Trade Unions. 1997. *Internationally-Recognized Core Labour Standards in Paraguay: Report for the WTO General Council Review of the Trade Policies of Paraguay (17-18 July)* (Geneva: International Labour Office).
- International Labour Organization. 2005. *ILO-IPEC in Pakistan: Achievements of a Decade (1994-2004)* (Geneva: International Labour Office).
- . 2015. *Social Dimensions of Free Trade Agreements*. Rev. ed. (Geneva: International Institute for Labour Studies, ILO).
- Jones, Vivian C. 2015. *Generalized System of Preferences: Background and Renewal Debate*, CRS Report RL663 (Washington, D.C.: Congressional Research Service).

- Kernaghan, Charles. 1993. "Haiti after the Coup: Sweatshop or Real Development?," In *Haiti after the Coup: Sweatshop or Real Development?: A Special Delegation Report* (Pittsburgh, PA: National Labor Committee).
- Krasner, Stephen. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Kryvoi, Yarastau. 2008. "Why European Union Trade Sanctions Do Not Work," *Minnesota Journal of International Law* 17 (2): 209-46.
- Luce, Stephanie. 2010. "Labor Standards and Trade Agreements: The Impact of Trade Negotiations on Country Adoption of Freedom of Association and Collective Bargaining" (Washington, D.C.: Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor).
- Lyle, Faye. 1991. *Worker Rights in U.S. Policy* (Washington, D.C.: Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor).
- Mora, Frank O., and Jerry W. Cooney. 2007. *Paraguay and the United States: Distant Allies* (Athens: University of Georgia Press).
- Morley, Morris, and Chris McGillion. 2015. *Reagan and Pinochet: The Struggle over U.S. Policy toward Chile* (New York: Cambridge University Press).
- Mosley, Layna. 2011. "Replication data for: Collective Labor Rights Dataset" (<http://hdl.handle.net/1902.1/15590> Layna Mosley [Distributor] V1 [Version]).
- Mosley, Layna, and Lindsay Tello. N.d. "The Politics of Petitions: Interest Groups and Labor Rights in the U.S. Generalized System of Preferences? ". Unpublished paper and data set ([https://pdfs.semanticscholar.org/bbf3/07dc1342ea6513fb4ff47e8bc5b18208758c.pdf?\\_ga=1.141619126.524436039.1488183870](https://pdfs.semanticscholar.org/bbf3/07dc1342ea6513fb4ff47e8bc5b18208758c.pdf?_ga=1.141619126.524436039.1488183870); accessed 14 Mar. 2017).
- Murillo, M. Victoria, and Andrew Schrank. 2005. "With a Little Help from My Friends: Partisan Politics, Transnational Alliances, and Labor Rights in Latin America," *Comparative Political Studies* 38 (8): 971-99.
- National Labor Committee. 1993. *Haiti after the Coup: Sweatshop or Real Development?: A Special Delegation Report* (Pittsburgh, PA: National Labor Committee).

- Nolan García, Kimberly A. 2011. "Whose Preferences?: Latin American Trade Promotion Pacts as a Tool of U.S. Foreign Policy." Serie de Documentos de Trabajo de la División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), DEI-218 (Mexico City: CIDE).
- Office of the United States Trade Representative. 2005. "U.S. Generalized System of Preferences (GSP) Program: Worker Rights Case History," 9 June. Unpublished.
- . 2015. *U.S. Generalized System of Preferences Guidebook* (<https://ustr.gov/sites/default/files/GSP%20Guidebook%20October%202015%20Final.pdf>).
- Pérez-López, Jorge F. 1990. "Worker Rights in the U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act," *Labor Law Journal* 41 (4): 222-34.
- Polaski, Sandra. 2017. "Twenty Years of Progress at Risk: Labor and Environmental Protections in Trade Agreements." GEGI Policy Brief 004 (Boston: Global Development Policy Center, Boston University).
- Portela, Clara, and Jan Orbie. 2014. "Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and Foreign Policy: Coherence by Accident?" *Contemporary Politics* 20 (1): 63-76.
- Risse, Thomas. 2017. "Human Rights in Areas of Limited Statehood: From the Spiral Model to Localization and Translation," pp. 135-58 in Stephen Hopgood, Jack Snyder, and Leslie Vinjamuri, eds. *Human Rights Futures* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Risse, Thomas, and Stephen C. Ropp. 2013. "Introduction and Overview," pp. 3-25 in Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance* (New York: Cambridge University Press).
- Simpson, Fraser. 2015. "Labour Rights Protections within International Trade: A Study of Free Trade Agreements and Generalised Systems of Preferences." Thesis submitted for L.L.M., International Human Rights Law, Lund University, Sweden

([https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2686050](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2686050); accessed on 8 Apr. 2017).

Tsogas, George. 2000. "Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States," *European Journal of Industrial Relations* 6 (3): 349-70.

Vogt, Jeffrey S. 2015. "The Evolution of Labor Rights and Trade—A Transatlantic Comparison and Lessons for the Transatlantic Trade and Investment Partnership," *Journal of International Economic Law* 18 (4): 827-60.

Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Ed. by Guenther Roth and Claus Wittich. 2 vols. (Berkeley: University of California Press).

Kevin J. Middlebrook: Institute of the Americas, University College London. The author gratefully acknowledges the outstanding research assistance of Sam Kelly and Kazuma Mizukoshi in the preparation of this article, and he thanks Lewis Karesh, Layna Mosley, and Sandra Polaski for insightful comments on a preliminary draft of it.

### ***Appendix A: Statistical Analysis***

This appendix reports the results of Bayesian logit and ordered-logit regression analyses of the observed outcomes of U.S. Generalized System of Preferences (GSP) labor rights petitions between 1985 and 1995. Bayesian techniques were employed to overcome the problem of separation encountered in attempting estimations with frequentist logit and ordered-logic regressions. The Bayesian approach assumes a weakly informative prior distribution of values even when working with a limited number of observations, which makes it particularly appropriate for this study. The principal difference between the Bayesian theorem and frequentist statistics is its approach to probability; it investigates whether the probability of an event (for instance, the outcome observed in collective-action labor rights) can be accurately predicted by a particular independent variable (for example, the strength of political support in the target country), compared to the probability of an event without the presence of a particular predictor variable. The Bayesian theorem thus relaxes frequentist

assumptions about the probabilistic distribution of values in the dataset under examination.

Because the number of cases for examination is small ( $N = 14$ ; Colombia is omitted from this analysis because the Office of the United States Trade Representative did not accept for review any of the GSP petitions alleging labor rights violations), the observed outcomes reported in the final column of Table 1 were grouped in three different ways in order to maximize variation on the dependent variable: Dataset A (0 = observed outcome 0; 1 = observed outcomes 1, 2 or 3), Dataset B (0 = outcome 0; 1 = outcomes 1 or 2; 2 = outcome 3), and Dataset C, in which outcomes ranged from 0 to 3. The analysis then tested the impact of a range of independent variables: the aggregate number of petitions filed against a country, the extent of political support in the target country (“political support”), the two measures of the target country’s export sensitivity reported in Table 1, column 6 (“GSP” and “GSP +”), whether the country experienced democratic regime change (“regime change”), the target country’s economic size and level of socioeconomic development at the time GSP petitions were filed against it, and dummy variables indicating whether the country is (or is not) located in the Caribbean Basin or in the larger Latin American region.

Preliminary analysis found that there was no statistically significant relationship between many of these variables and observed outcomes. Similarly, the analysis identified no statistically significant impact of interaction effects among different independent variables. Results for three models featuring potential explanatory variables of particular interest, tested in each of the three datasets described above, are reported in Table A.1 below. These models are:

Model 1:  $Outcome = f(Political\ Support, GSP+ Exports)$

Model 2:  $Outcome = f(Political\ Support, Regime\ Change)$

Model 3:  $Outcome = f(Political\ Support, GSP+ Exports, Regime\ Change)$

Variable	Mean	Standard Deviation	Minimum value	Maximum value
Political Support	0.714	0.914	0	2
GSP + Exports	0.122	0.195	0.007	0.756
Regime Change	0.286	0.469	0	1

**Table A.1: Analysis of Observed Outcomes of U.S. Generalized System of Preferences Labor Rights Petitions, 1985-1995**

	Model 1			Model 2			Model 3		
	Dataset A	Dataset B	Dataset C	Dataset A	Dataset B	Dataset C	Dataset A	Dataset B	Dataset C
Intercept	-0.75 (0.76)			-1.00 (0.82)			-0.88 (0.84)		
Political Support	2.30 <sup>*</sup> (1.13)	2.39 <sup>*</sup> (1.04)	2.41 <sup>**</sup> (0.88)	2.37 <sup>*</sup> (1.18)	2.36 <sup>*</sup> (1.05)	2.36 <sup>**</sup> (0.89)	2.54 <sup>*</sup> (1.25)	2.37 <sup>*</sup> (1.05)	2.37 <sup>**</sup> (0.89)
GSP Exports	+ -0.61 (1.88)	-0.29 (1.57)	-0.38 (1.60)				-2.35 (3.17)	-0.40 (1.59)	-0.65 (1.66)
Regime Change				0.70 (1.27)	0.49 (1.03)	1.02 (1.11)	1.20 (1.47)	0.53 (1.05)	1.11 (1.15)
AIC	15.94	33.12	42.26	15.62	32.93	41.42	16.45	37.16	45.55
BIC	17.86	35.68	45.46	17.54	35.49	44.62	19.01	40.35	49.38
DIC	9.94	25.12	32.26	9.62	24.93	31.42	8.45	24.93	33.55
Chi-square	9.47 <sup>**</sup>	7.68 <sup>**</sup>	9.37 <sup>**</sup>	8.80 <sup>*</sup>	7.23 <sup>**</sup>	8.69 <sup>**</sup>	9.54 <sup>**</sup>	7.25 <sup>**</sup>	8.76 <sup>**</sup>
Number of observations	14	14	14	14	14	14	14	14	14

**\*\*p < 0.01; \*p < 0.05.**

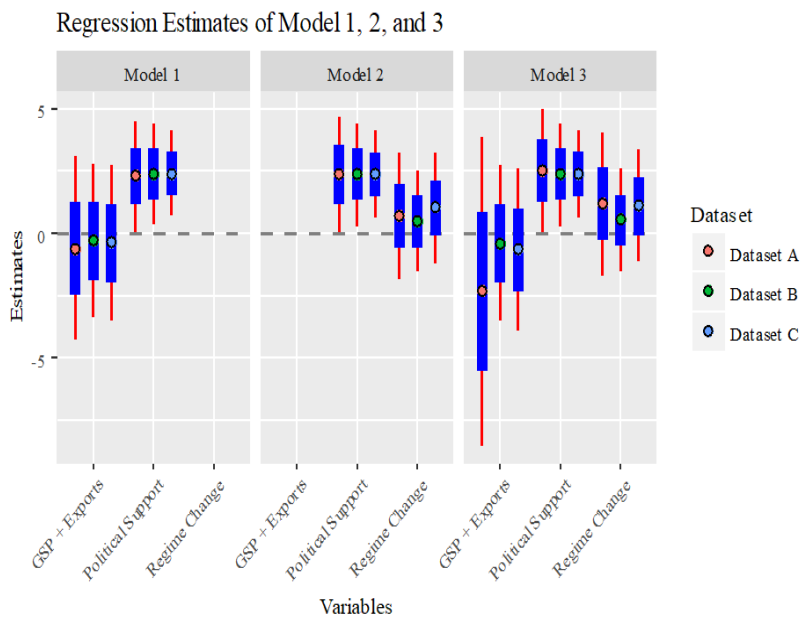
*Notes:* The table reports estimated coefficients (median point estimates) for each independent variable in Models 1, 2 and 3; standard deviations from the means of coefficients appear in parentheses below each estimate. The p-value of regression estimates was calculated from Z tests in which an alternative hypothesis is that the mean of the posterior distribution given parameters is different from zero (no effect). The Akaike information criterion (AIC) is an estimator of the relative quality of a statistical model for a given dataset. The Bayesian information criterion (BIC) is a criterion for model selection among a finite set of models; the model with the lowest value is preferred. The deviance information criterion (DIC) is a hierarchical modeling generalization of the AIC and BIC.

The reported coefficients represent the mean of the distribution of the “observed outcome” variable after adding each explanatory variable. These results indicate that there is consistently a statistically significant relationship between “political support” and “observed outcomes,” regardless of how the dependent variable is

ordered in the three datasets. The DIC values indicate that the three models employed best fit the distribution of data in Dataset A.

Figure A.1 visually depicts the regression estimates reported in Table A.1. The dot at the center of each vertical bar represents the estimated mean coefficient of each independent variable, while the thin lines show the posterior densities of each explanatory variable within a 95% confidence interval. Only the “political support” variable is statistically significant in all models (that is, both the dots and the vertical space defined by the thin lines are above 0) across all datasets.

**Figure A.1: Visual Representation of Bayesian Regression Estimates of Models 1, 2, and 3**







## Instrucciones a colaboradores

El objetivo de la revista es la publicación de artículos originales científicos dentro de la temática de estudios laborales, esta publicación va *dirigida a* profesores e investigadores de educación superior y estudiantes de postgrado en cualquier disciplina social.

La revista trabajo acepta colaboraciones de investigadores independientemente de su nacionalidad, que aborden *problemas laborales* pertinentes para México o América Latina. Los artículos empíricos pueden ser balances nacionales y regionales o estudios de caso, siempre y cuando sirvan de ilustración para reflexiones teóricas o metodológicas más amplias.

Las propuestas deberán ser *enviadas* al e-mail: [revista.trabajo.amet@gmail.com](mailto:revista.trabajo.amet@gmail.com) y cumplir con los siguientes requisitos formales:

*Ser inéditas* y no propuestas simultáneamente a otra publicación.

Se admitirá una *extensión* máxima de 30 cuartillas, incluyendo bibliografía, notas, cuadros, gráficas y anexos (27 renglones por página, 64 espacios por renglón). Cada artículo tendrá la siguiente estructura: 1) Nombre del artículo en español, inglés y francés; 2) Autores; 3) *Abstract* de un máximo de 10 líneas en español, inglés y francés; 4) texto de los artículos; 5) bibliografía 6) Palabras clave en español, inglés y francés; 7) Datos institucionales de los autores y dirección de email.

Se debe buscar el menor número posible de notas de pie de página. El contenido de estas deberá ampliar o precisar elementos importantes del texto. De ninguna manera se deberán colocar solo citas o referencias bibliográficas en las notas de pie.

Las *citas* bibliográficas deberán estar integradas al cuerpo del artículo, usando el formato: apellido del autor(es) y a un mismo año, se distinguirá cada texto usando las técnicas siguientes:

Primer texto (Autor (es), Año páginas);  
Segundo texto (Autor (es), Año a, páginas);  
Tercer texto (Autor (es), Año b, páginas), etcétera.

Las citas bibliográficas deberán aparecer al final de texto por orden alfabético de apellidos de autores y contener los siguientes elementos:

Autor (es), (Año de edición), "Título del libro", lugar de edición, editorial, páginas citadas.  
Autor (es), (Año de edición), "Título del capítulo", en: compilador o editor, título del libro, lugar de edición, editorial, páginas citadas.  
Autor (es), (Año de edición), "Título del artículo", revista, volumen, número, lugar de edición, páginas citadas.

Los cuadros y gráficos deben estar integrados al texto.

La revista acepta también reseñas de libros de 5 cuartillas, así como notas críticas de congresos o seminarios importantes.

Todas las propuestas enviadas a la revista están sujetas al *dictamen* de expertos externos al comité editorial, los dictámenes son inapelables y anónimos.

Los números de las revistas pueden tener **3 secciones**: tema central, artículos varios, reseñas y notas críticas. El tema central es anunciado con anticipación; en temas varios cabe cualquier artículo sobre trabajo en México y América Latina.

Los autores otorgan su *permiso* para su difusión en medios impresos y electrónicos.

# Trabajo

AÑO 11. NO. 16, ENERO-JULIO DE 2020- TERCERA ÉPOCA

## Trabajo y Sindicatos en América Latina Frente a la Emergencia del Nuevo Neoliberalismo

*Introducción: Trabajo y Sindicatos en América Latina Frente a la Emergencia del Nuevo Neoliberalismo*

Juan José Morales Márquez

*Modo de desarrollo y relación salarial en crisis en Argentina en la presente década*

Julio César Neffa

*Sindicatos e trabalhadores no Brasil – o retorno do neoliberalismo*

José Ricardo Ramalho

*El sindicalismo en Chile durante los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera*

Antonio Aravena Carrasco

*Una mirada contemporánea del sindicalismo en Colombia*

Fernando Urrea-Giraldo, Daniel James Hawkins,

Daniel Felipe Romero

*Trabajo y Sindicalismo en México: Desafíos de la cuarta transformación del gobierno de MORENA*

Enrique de la Garza Toledo y Gerardo Otero

*Conflicto sindical en Matamoros: ¿Inicio de la crisis del charrísimo sindical en el siglo XXI?*

Eleocadio Martínez Silva y Javier Reyes Cárdenas

*Labor Rights versus State Sovereignty: Assessing U.S. Generalized System of Preferences Petitions as a Strategy for Advancing Labor Rights Internationally*

Kevin J. Middlebrook