

Grupo Temático Nº 15. Relaciones laborales, negociación colectiva y acción sindical

Coordinadores: Gabriela Pontoni, Enzo Benes, Carla Borroni y Eliana Aspiazu

Título: Condicionantes contextuales de las huelgas sindicales: sus efectos en países de América Latina

Autora: Adriana Marshall (Centro de Investigaciones Sociales - CONICET/IDES)

(adrianajmarshall@gmail.com)

Palabas clave: HUELGAS - SINDICATOS - LEGISLACION LABORAL

CONDICIONANTES CONTEXTUALES DE LAS HUELGAS SINDICALES: SUS EFECTOS EN PAÍSES DE AMERICA LATINA

Adriana Marshall

La huelga integra el repertorio de acciones por las que pueden optar los sindicatos, tanto los directamente involucrados como en forma más amplia, ante conflictos laborales. El hecho de que se desencadene o no una huelga en un momento dado depende no sólo de cuán receptivos o intransigentes son los empleadores frente a los reclamos y de cuáles han sido las estrategias sindicales históricas - conciliadoras o confrontativas - sino también de condiciones contextuales vigentes en ese momento, propicias o bien desfavorables a la actividad huelguística, frente a las cuales los sindicatos definen estrategias y tácticas.

En este artículo se analiza la influencia, en países de América Latina, de un espectro de condicionantes de naturaleza económica, institucional y política que, según la literatura internacional, podrían moderar o bien promover la efectiva ocurrencia de huelgas impulsadas por sindicatos. Nos preguntamos si la situación de la economía y el mercado de trabajo, las disposiciones legales que regulan las huelgas, las estructuras sindicales y de la negociación colectiva, las orientaciones de las políticas gubernamentales y el tipo de vínculos entre gobiernos y sindicatos tienen relevancia para explicar la frecuencia de las huelgas.



Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Pese a que la conflictividad laboral tiene múltiples manifestaciones, centrar el análisis en las huelgas laborales sigue una pauta usual en los estudios internacionales y facilita la obtención de información. La huelga representa una de las expresiones más extremas del conflicto laboral y el análisis de su incidencia y de las condiciones que favorecen o desalientan su desarrollo permite extraer conclusiones que contribuyan a los debates acerca de los factores que intervienen en la explicación de la dinámica de la conflictividad laboral en América Latina.

El estudio se centra en seis países: Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay. La selección se realizó tomando en consideración similitudes y diferencias entre países en rasgos económicos, institucionales y políticos relevantes para el tema, la disponibilidad de información y la necesidad de limitar el número de países analizados para poder explorar el tema con mayor profundización. La investigación combina un análisis exploratorio transversal, comparativo entre países, y estudios longitudinales de cada país.

Se analiza el período que se extiende desde mediados de la década del 2000 hasta 2019. La pandemia de COVID-19, que se inició en 2020, tuvo como correlato el descenso en la cantidad de huelgas en los seis países, en un contexto de singular retracción de la actividad económica y laboral y aumento del desempleo, por lo que se prefirió excluir del estudio este año y los inmediatamente posteriores.

En lo que sigue se presentan primero antecedentes e hipótesis sobre el tema. Después se caracterizan la noción de huelga y las diferencias entre países en su tratamiento y medición, y se especifican los condicionantes contextuales que se consideran en el estudio y su aproximación empírica. En tercer lugar, se comparan entre los países seleccionados la incidencia de la actividad huelguística (una estimación de su frecuencia promedio ponderada por distintos indicadores) durante 2006-19 y algunas características socio-institucionales y políticas que, de acuerdo con la literatura, podrían tener relevancia como condicionantes de dicha incidencia. Por último, se reportan los resultados de estudios longitudinales de cada uno de los seis países, cuyo propósito es analizar si la evolución de la cantidad de huelgas está o no asociada con las trayectorias de variables económicas y del mercado de trabajo y con la naturaleza de la orientación política de los gobiernos y su posible repercusión sobre la relación sindicatos-gobierno.



Antecedentes e hipótesis

Frente al surgimiento de conflictos laborales, y dado un determinado nivel de resistencia/receptividad de los empleadores (empresas, cámaras empresarias, organismos públicos) a las demandas, los sindicatos evalúan en cada contexto - económico, institucional, político - la conveniencia de recurrir a la huelga para lograr respuestas a sus reclamos. En este sentido, existen condicionantes "contextuales" que influirían sobre la ocurrencia de huelgas sindicales. Algunos de ellos son factores cuya variación puede contribuir a explicar cambios en el tiempo en la frecuencia de las huelgas, otros, más estables en el largo plazo, pueden aportar a la comprensión de persistentes diferencias entre países en el grado en que los sindicatos recurren a la huelga cuando hay conflictos (que, naturalmente, también depende de cuán intransigente es la posición de la contraparte en el conflicto). Entre los primeros se incluyen típicamente variables económicas y del mercado de trabajo, así como la orientación política de los gobiernos en curso y sus relaciones con los sindicatos. Entre los segundos, los marcos institucionales estables que regulan la acción sindical, y también los niveles de sindicalización y el grado de autonomía sindical cuando varían escasamente a lo largo del tiempo. Es extensa la literatura, en general referida a países capitalistas avanzados, que utilizando distintos indicadores de las huelgas frecuencia, duración, cantidad de trabajadores involucrados - solos o en forma combinada, ha analizado el papel explicativo de la actividad huelguística que desempeñarían factores económicos y del mercado de trabajo (ciclo económico, nivel de desempleo, evolución del salario, tasa de inflación), institucionales (estructura sindical y de la negociación colectiva) y políticos (poder sindical, orientación político-ideológica del gobierno, relación sindicatos-estado), pero las investigaciones empíricas sobre los efectos de cada uno de ellos no siempre han mostrado resultados compatibles (Brandl y Traxler, 2010). En América Latina la investigación sobre el tema ha sido más ocasional, aunque hay varios antecedentes importantes, por ejemplo Zapata (1986), que analiza la relación entre conflictividad y algunos de dichos factores en Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela durante las décadas 1950-1970.

¹ Sobre la influencia de factores contextuales véase Brandl y Traxler (2010). Algunos de dichos factores integran los recursos externos de poder de los sindicatos, como es el caso del vínculo con el gobierno, su participación en el diseño de políticas o el derecho colectivo del trabajo e, incluso, la situación en el mercado de trabajo.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Entre las investigaciones sobre la influencia de factores contextuales económicos sobre las huelgas predominan los análisis longitudinales de países individuales, también en el caso de las referidas a América Latina, por ejemplo, Middlebrook (1995)² y Jones Tamayo (2005) sobre México; Judzik et al. (2021) sobre Argentina; Olivieri y Zacheo (2010) sobre Uruguay. Asumiendo que las situaciones de mayor prosperidad favorecerían la expresión de reclamos sindicales mientras que las condiciones recesivas o el estancamiento la debilitarían se argumenta que, en cada país, la frecuencia de las huelgas seguiría una pauta procíclica (e.g. Reilly, 1996). Por su parte, el incremento en el nivel de desempleo ejercería un efecto de disciplinamiento, desalentando el desarrollo de huelgas, mientras que la aceleración de la inflación y consiguientes caídas en el salario real promoverían los reclamos salariales y por lo tanto las huelgas ante la falta de respuestas. Sin embargo, frente a las hipótesis citadas no se pueden descartar algunos argumentos opuestos: por ejemplo, ¿no sería también razonable pensar que un contexto expansivo, cuando crecen el empleo y los salarios y en el que las empresas están más dispuestas a hacer concesiones, podría reducir las demandas sindicales y, por lo tanto, la conflictividad, mientras que ésta se exacerbaría con los despidos y el estancamiento salarial en fases recesivas? Además, los efectos de las variables económicas sobre las huelgas podrían variar según cómo se combinen en cada coyuntura, por ejemplo, el de una alta inflación podría diferir según cuál sea el nivel de desempleo.

Con respecto al efecto de variables institucionales, se ha investigado si la tasa de sindicalización se asocia positivamente con la frecuencia de huelgas, con resultados dispares.³ Además, se ha planteado que cuando la negociación colectiva es descentralizada y existe pluralismo sindical la actividad huelguística es mayor que cuando la estructura sindical y la de la negociación son centralizadas por actividad, debido a la fragmentación de la representación sindical, más aún cuando existe rivalidad entre sindicatos (e.g. Akkerman, 2008; Ruesga et al., 2019). También el nivel de restricciones impuesto por las regulaciones legales sobre huelgas constituiría un determinante central de la frecuencia de los paros, tanto porque condiciona las estrategias y tácticas sindicales como porque puede ser utilizado por el gobierno para desactivar las huelgas. El efecto del régimen legal que regula a

² Citado por Bensusán y Middlebrook (2013).

³ Jansen (2014), por ejemplo, muestra que, una vez considerados los rasgos específicos de las empresas, el nivel de afiliación sindical del país, entre otros factores, incide sobre las chances de que ocurran huelgas en las empresas; otros autores, en cambio, no encuentran asociación entre sindicalización y actividad huelguística (más información en Brandl y Traxler, 2010).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

los sindicatos y a la acción sindical se visualizaría sobre todo a través de estudios comparativos interpaíses a menos que en un mismo país se hubieran producido en el tiempo cambios regulatorios significativos.

Por último, en relación con condicionantes políticos, ⁴ se ha sostenido que cuando gobiernan partidos laboristas, o cuando dominan regímenes institucionales corporativistas, ⁵ las huelgas serían menos frecuentes, suponiendo que en esa situación, caracterizada por una mayor participación sindical en la formulación de políticas y vínculos más fuertes entre los sindicatos y el gobierno, los sindicatos estarían en mejores condiciones para obtener respuestas a sus demandas sin tener que recurrir a la huelga o más dispuestos a cooperar moderando sus exigencias y la conflictividad. La relación entre conflictividad y orientación del gobierno y/o vínculos sindicatos-estado se estudió también en países latinoamericanos, con resultados heterogéneos (por ejemplo, Bizberg, 1998, y Middlebrook, 1995, ⁶ sobre México; Olivieri y Zacheo (2010) sobre Uruguay). Al analizar estos países las hipótesis se extienden a los gobiernos progresistas y a los populistas, con políticas más favorables a los trabajadores, así como también se toma en consideración la posible influencia sobre la actividad huelguística de las formas de injerencia del estado en el ámbito laboral y su control político sobre los sindicatos, dada la fuerte intervención estatal en el funcionamiento del mercado de trabajo y la administración del salario en la región, aún en condiciones democráticas. Los efectos sobre las huelgas de los sistemas corporativistas en su versión latinoamericana, de la subordinación sindical al partido gobernante y del control estatal de la acción sindical han constituido un tema recurrente en la literatura referida a países de la región, en particular a México, país en el que la alianza de los sindicatos tradicionales (con frecuencia denominados "amarillos" o "patronales") con el partido gobernante ha persistido en el largo plazo, pero también a la Argentina y Brasil, donde prevalecieron, sólo durante algunos períodos, modalidades de corporativismo más atenuadas que en México (corporativismo "blando" en Brasil, según Cardoso y Lage, 2006:188). De hecho, Epstein (1989) trata a la intensidad

⁴ Para una discusión extensiva acerca de las diferentes vertientes sobre el papel de estos condicionantes véase Brandl y Traxler (2010).

⁵ "Corporativismo" (*'corporatism'*) hace referencia a los sistemas institucionales centralizados, de tipo monopólico, de asociación de intereses incorporados extensivamente a las políticas públicas (Brandl y Traxler, 2010, citando a Lehmbruch, 1984); es analizado exhaustivamente en Cameron (1984).

⁶ Citado por Bensusán y Middlebrook (2013: 59).

⁷ Por ejemplo, Bizberg y Barraza (1984), Zapata (1989), Muñoz Armenta (2006), Bragança de Vasconcellos Weintraub (2013) y Bensusán y Cerdas-Sandí (2021).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

de la actividad huelguística en países latinoamericanos directamente como indicador del grado de autonomía sindical, dando por sentado que una baja actividad refleja un fuerte vínculo de subordinación. Sin embargo, la autonomía sindical no excluye que los sindicatos cooperen con el gobierno y que operen mecanismos consensuales, lo cual se manifestaría también en menor frecuencia de paros.

Es en el marco del conjunto de dichos condicionantes que denominamos contextuales que se delinean las estrategias y tácticas de los sindicatos, que podrían llegar en algunos casos a conformar patrones de comportamiento huelguístico "tradicionales" o característicos de cada país, a nivel agregado que, a su vez, influyen sobre las decisiones acerca de convocar o no una huelga en el presente.

Partiendo de los antecedentes expuestos, en lo que sigue se explora si las hipótesis (y contrahipótesis) planteadas se aplicarían en los países latinoamericanos seleccionados, en el período considerado, durante el cual no hubo regímenes autoritarios que prohibieran las huelgas o las restringieran de hecho o mediante cambios regulatorios.

Variables y su medición

En este estudio la *variable dependiente* es la cantidad anual de huelgas efectivamente materializadas. ⁸ Cuando comparamos entre países, la variable es la incidencia de las huelgas en cada país en el período seleccionado, que resulta de la cantidad promedio anual de huelgas ponderada, alternativamente, por distintos indicadores que se describen más adelante. En cambio, en el estudio longitudinal de cada país se trata directamente de la evolución de la cantidad de huelgas anuales. La variable es, entonces, la frecuencia de las huelgas sindicales, dejando a un lado la intensidad de la actividad huelguística, sea en términos de duración o de cantidad de personas involucradas. En la literatura (e.g. Brandl y Traxler, 2010) ha sido usual utilizar un indicador que difiere de la cantidad de huelgas: cantidad de días no

_

⁸ En algunos países existen datos también sobre huelgas convocadas (huelgas "aprobadas" en Chile, por ejemplo, que son las que resultan de la votación positiva de la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados en la negociación colectiva reglada), o sobre declaraciones legales de propósito de ir a la huelga si las demandas no son satisfechas (e.g. los "emplazamientos" a la huelga en México), pero en este trabajo, con el objetivo de comparar entre países, se analizan sólo las huelgas realmente efectuadas, ya que no todos los países disponen de información sobre etapas o procesos precedentes a la concreción de la huelga. Las huelgas efectuadas constituyen una fracción menor de las aprobadas o de las declarativas.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

trabajados/1000 trabajadores; sin embargo, esta sola información no da idea acerca de la frecuencia con la que ocurren las huelgas, punto en el que se centra este trabajo, ya que el cociente depende de la duración de las huelgas (por ejemplo, pocas huelgas pero de muy larga duración resultan en un alto índice de conflictividad). La frecuencia de huelgas depende en primer lugar de la cantidad de conflictos laborales en los que intervienen sindicatos. Por ello, para identificar en cada país si existe una mayor o menor "inclinación" o tendencia sindical a recurrir a la huelga ante conflictos sería ideal contrastar la cantidad de huelgas con la cantidad total de conflictos entre sindicatos y empleadores - tanto aquellos que culminaron en huelgas como los que no lo hicieron -, pero este dato excepcionalmente se encuentra disponible.

Si bien la gran mayoría de los países analizados comparten los aspectos más generales de la definición de huelga, en centrada en la noción de interrupción o suspensión del trabajo con el objetivo de defender intereses de los trabajadores, hay diferencias entre países en las precisiones incluidas en la definición y en la regulación del derecho de huelga, en particular en las modalidades de suspensión del trabajo consideradas legales. También hay cierta heterogeneidad entre países en los tipos de huelgas que reportan las estadísticas, que debe tenerse en cuenta en los análisis comparativos. Circunscribiéndonos a los seis países seleccionados para esta investigación, se destacan tres diferencias en las estadísticas sobre huelgas motorizadas por sindicatos:

1) Si se incluye o no en los datos oficiales a las huelgas en el sector público, sea porque no están legalmente permitidas o por otros motivos. En Perú los datos oficiales sobre huelgas son exclusivamente para el sector privado y en Chile casi exclusivamente para dicho sector: la huelga en el sector público no está permitida por ley (Medel y Pérez, 2017), 12 pero existen datos no oficiales sobre las huelgas "extralegales" en dicho sector. Argentina y Brasil presentan información sobre huelgas en ambos sectores, pero, hasta donde llega mi conocimiento, en México y Uruguay las estadísticas sobre

⁹ En Uruguay no existe definición de huelga en ninguna norma jurídica; "... su delimitación ha quedado en manos de la doctrina y la jurisprudencia, (que) han adoptado una noción bien extensa ... " (Castello Illione, 2011).

¹⁰ Según la OIT, la huelga "es una interrupción temporal del trabajo llevada a cabo por uno o más grupos de trabajadores para hacer cumplir o resistir demandas o expresar quejas, o apoyar a otros trabajadores en sus demandas o quejas" (https://ilostat.ilo.org/es/topics/work-stoppages/).

En Perú, por ejemplo, se agrega "con abandono del centro de trabajo" (LPDerechoPe, 23/9/2021, https://lpderecho.pe/derecho-huelga-definicion-caracteristicas-efectos-limites/).

¹² Los trabajadores del sector público no pueden formar sindicatos, pero sí asociaciones. No cuentan con canales formales de negociación colectiva y no tienen derecho a realizar huelgas; sin embargo, negocian con las autoridades y realizan paros (COES, 2016).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

huelgas no discriminan entre sectores público y privado, aunque para Uruguay hay alguna información ocasional no oficial. Según datos para Argentina y Brasil la correlación entre evolución de la cantidad de huelgas totales (sectores público y privado) y la de la cantidad en el sector privado es muy alta (cerca de 1), por lo que la evolución de la primera sería en principio un buen indicador del movimiento de la actividad huelguística también en el sector privado.

2) Si se incluye a las huelgas que no son legales de acuerdo con la regulación de la acción sindical. Entre los países seleccionados, sólo para Chile y Perú existen datos diferenciados entre legales y no legales, cuyas definiciones están asociadas con la regulación del derecho de huelga en cada país. Sin embargo, mientras que en Chile los datos oficiales se refieren exclusivamente a las huelgas legales, en Perú las estadísticas oficiales diferencian entre huelgas procedentes e improcedentes-ilegales (estas dos últimas en una sola categoría, aunque difieren) y se presentan datos sobre la suma de las tres expresiones de huelgas sindicales. La importancia en Chile de las numerosas huelgas denominadas "extralegales" (datos no oficiales), que incluyen paros en los sectores privado y público y que en varios años han llegado a superar a las legales, ha sido subrayada en varios trabajos (e.g. Pérez et al., 2015; Medel y Pérez, 2017; Pérez et al., 2017).

3) Si se incluye o no a las huelgas no estrictamente laborales ("políticas", "generales", "solidarias"). En Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo, los paros por razones no estrictamente laborales son legales (Senén González y Palomino, 2006; Castello Illione, 2011) y en los dos últimos países están, sin duda, incluidos en las estadísticas sobre huelgas, ¹⁴ mientras que en el caso argentino no está explicitado. En México son legales las huelgas en apoyo de otras huelgas legales, por lo que las huelgas por solidaridad quedarían incluidas en las estadísticas, mientras que en Chile estarían excluidas por la definición de huelga legal (aquella que se realiza en el marco de la negociación colectiva reglada), aunque jurisprudencia reciente (2015) sostiene que las huelgas por solidaridad y

_

¹³ En Chile, la huelga legal es la realizada dentro del marco de la negociación colectiva reglada. En Perú las huelgas que no cumplen con los requisitos formales para ser legales (tener por objeto la defensa de los derechos laborales, cumplir con los estatutos para adoptar la decisión y representar la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos, entre otros) son improcedentes pero no necesariamente ilegales y la declaración de improcedencia puede ser impugnada por el sindicato; las ilegales son, entre otras, aquellas en las que se producen actos violentos, se materializan aunque hayan sido declaradas improcedentes, se realizan bajo modalidades irregulares, no respetan las normas sobre actividades esenciales o continúan después de que un laudo o resolución diera por finalizada la controversia (Chanamé Arriola, 2021).

¹⁴ Según se observa en DIESSE, Balanço das greves de 2018, *Estudos pesquisas* 89 (abril 2019) y en informes de conflictividad laboral, Universidad Católica del Uruguay (www.ucu.edu.uy).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

políticas podrían admitirse y que los trabajadores que las realizan tendrían acceso a la protección del empleo (OIT, NATLEX). En Perú, las huelgas políticas y solidarias no estarían admitidas (OIT, NATLEX).

Las huelgas pueden derivarse de conflictos en el proceso de negociación colectiva, de problemas individuales o colectivos en una empresa, de conflictos que afectan la rama de actividad y de conflictos intersindicales y las distintas causas no siempre están explicitadas en las estadísticas disponibles, de modo que en este trabajo se analizan las huelgas que se originaron en todas las diversas fuentes.

Las variables independientes en esta investigación son los "condicionantes" o factores contextuales, que pueden facilitar o desalentar el recurso a la huelga por parte de los sindicatos ante un conflicto. Los condicionantes considerados en el análisis comparativo transversal difieren de los incluidos en los estudios longitudinales de los países individuales.

En el primer caso, se incluyen sólo aquellos factores contextuales que podemos asumir que han sido más estables durante el período de análisis: 15 variables institucionales (regulación del derecho de huelga, estructura sindical y de la negociación colectiva, tipo de representación sindical, tasa de sindicalización) y una variable política (vínculo sindicatos-gobierno, según exista o no autonomía sindical). Se caracteriza el derecho de huelga de cada país vigente en el período de análisis en permisivo, intermedio o restrictivo, para lo cual se tomaron en cuenta varias dimensiones normativas: restricciones de procedimiento, requisitos para que la huelga sea legal, requisitos para huelgas en servicios esenciales, si está o no permitido reemplazar a los huelguistas, exclusiones y sanciones. ¹⁶ La clasificación de cada país en el período estudiado en términos de estructura sindical y de la negociación colectiva (centralizada o fragmentada), así como del tipo de representación sindical (monopolio o pluralismo, restringido o total) y de los vínculos entre sindicatos y gobierno (autonomía o corporativismo/subordinación) se basó en la literatura especializada para cada país. 17

¹⁷ Entre otros, Bensusán (2006); Bizberg (1998); Cardoso y Lage (2006); Castro Méndez (2018); Durán y Gálvez (2016); Marshall (2019); Villavicencio Ríos (2015); Zapata (1986,1989). En la literatura, en general se clasifica a Brasil como país

con monopolio de representación sindical, punto cuestionado por Cardoso y Lage (2006).

¹⁵ Por lo tanto, se excluyen las variables económicas y del mercado de trabajo cuyo promedio para un lapso de casi 20 años podría enmascarar diferencias significativas entre subperíodos. Si bien hubiera sido importante considerar también el nivel de fuerza de trabajo excedente, un factor de carácter más estructural, los datos comparables sobre su indicador más relevante en el contexto latinoamericano, la tasa de informalidad, están disponibles para sólo cuatro de los seis países, dificultando el análisis de este tema.

¹⁶ Según información en NATLEX (www.ilo.org) y documentación legal nacional.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

En cambio, en los estudios longitudinales nos limitamos a variables económicas y del mercado de trabajo (evolución del PBI, de la tasa de inflación y del nivel de desempleo) y a una variable política (orientación de las políticas del gobierno y su posible repercusión sobre la relación sindicatosgobierno). La periodización de cada país en términos de la orientación de las políticas gubernamentales se realizó sobre la base de la literatura sobre el tema e información periodística. No se consideran variables institucionales porque, durante el período analizado, en general no se habrían modificado significativamente las tasas de sindicalización (y/o no hay suficiente información) y, aunque se implementaron algunas "reformas laborales", o bien no se habrían producido cambios substanciales en la regulación de la estructura sindical y de la negociación colectiva, de la existencia o no de pluralismo sindical y del derecho de huelga, o, si hubo algún cambio, tuvo lugar muy cerca del fin del período de estudio, por lo cual difícilmente habría tenido impacto sobre la actividad huelguística en tan breve lapso. 18

Análisis comparativo: similitudes y diferencias entre países

¿Existen patrones diferenciales entre países en la frecuencia del recurso a las huelgas por parte de los sindicatos que podrían asociarse con diferencias en términos de ciertos condicionantes contextuales? En esta sección se presentan estimaciones sobre la incidencia de la actividad huelguística en los seis países seleccionados, en 2006-2019. Además, a través de una simple comparación ya que el pequeño número de países analizados no permite aplicar modelos estadísticos, se explora si existen indicios de que las diferencias y similitudes entre ellos en dicha incidencia se podrían vincular con algunas características institucionales y políticas que, como vimos, facilitarían o desalentarían las convocatorias a huelgas: tasas de sindicalización, estructura sindical y de la negociación colectiva, modelo de representación sindical, regulaciones sobre el derecho de huelga y vínculos políticos entre

11

¹⁸ En 2016 se prohibió en Chile el reemplazo de huelguistas (González Candia y Portugal Campillay, 2018). A mediados de 2017 la reforma encarada en Brasil estipuló que los acuerdos colectivos de empresa privarían sobre los términos de la legislación y que los sindicatos dejaban de tener monopolio de la representación colectiva (Famá, 2017); esta última reforma podría llegar a tener influencia sobre la ocurrencia de huelgas, pero difícilmente en los pocos años entre la reforma y el límite de nuestro período de análisis (2019). En Uruguay, se reinstalaron los Consejos de Salarios a partir de 2005, es decir antes del inicio del período estudiado, reinstaurando la negociación colectiva centralizada por actividad.
¹⁹ El año de inicio es 2006 para que el período de análisis sea el mismo en todos los países estudiados, debido a que en la

El año de inicio es 2006 para que el período de análisis sea el mismo en todos los países estudiados, debido a que en la Argentina en ese año comienza la serie sobre huelgas conformada por datos relevados con la misma metodología.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

sindicatos y gobierno. Esta información, que se presenta en el cuadro 1, constituye también el contexto en que se enmarcan los estudios longitudinales de cada país cuyos resultados se reportan más adelante. En el cuadro 1, con propósitos sólo informativos, se incluyen también, para cada país, PBI per cápita y evolución del PBI, y tasas de desempleo e informalidad, para situarlos en términos de nivel de desarrollo económico, ritmo promedio de crecimiento y nivel de fuerza de trabajo excedente.

En cada país, la incidencia promedio anual de las huelgas en el período seleccionado resulta de la cantidad promedio anual de huelgas²⁰ (multiplicada por 100000 para una mejor visualización) ponderada por, alternativamente, el volumen promedio de empleo asalariado registrado (total y/o en el sector privado²¹ y, en un país, también por los asalariados con contratos por tiempo indeterminado), así como por la cantidad de trabajadores sindicalizados en el mismo período.²² La incidencia de las huelgas totales y las del sector privado se muestran separadamente siempre que se dispuso de esta información (cuadro 1). Nótese que la brecha entre la incidencia de las huelgas totales y la de las huelgas en el sector privado varía entre países a raíz del peso diferencial que tienen en el total las huelgas en el sector público (por ejemplo, en Argentina éstas constituyen algo más del 60%, en promedio, en 2006-19, mientras que en Brasil, si bien oscilan, los pesos respectivos de los sectores público y privado están más equilibrados).²³

Cuadro 1. Huelgas convocadas por sindicatos y algunos de sus potenciales condicionantes contextuales, 2006-2019

	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú	Uruguay
incidencia huelgas en:a						
- empleo registrado	12 ^b	4 ^c	6 ^d	$0.5(0.7)^{e}$		11 ^f
- empleo registr. privado	6	2°	6 ^d		$2^{g} (9)^{e}$	
- trabaj. sindicalizados ^h	29	29	30	1.3	29	36
PBI per cápita promedio ⁱ	11994	9146	14319	9115	5968	16553
PBI cambio porcentual ⁱ	2.1	2.1	3.4	2.1	5.1	3.6
tasa de desempleo ⁱ	8.1 ^j	9.6	7.3	4.3	4.1	7.8
tasa informalidad ⁱ	46.8		37.8		59.6	23.0
tasa de sindicalización	27.7	17.9	15.4	12.9	3.1	30.1

²⁰ Se trata en Chile de la suma de huelgas legales y extralegales y en Perú de la de legales e improcedentes/ilegales; en el resto de los países no existe esa diferenciación.

²¹ En Chile y Uruguay se consideró el empleo asalariado total ante la falta de información sobre asalariados registrados.

²³ Según datos para Argentina en MTEySS (mteyss-speye-serie-anual-2006-2021.xlsx) y para Brasil en los informes de DIESSE (balances sobre huelgas), varios años.

²² Las estimaciones sobre trabajadores sindicalizados corresponden a uno o más años según la disponibilidad de información (véanse notas en cuadro 1).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

pluralismo sindical	restringido	no	SÍ	restringido	sí	sí legalm., no de hecho
estructura sindical/ negociación colectiva	centralizada (predominio actividad)	predominio semi centralizada	fragmentada (predominio empresa)	fragmentada (predominio empresa)	fragmentada (predominio empresa)	centralizada (predominio actividad)
derecho de huelga	permisivo	permisivo	restrictivo	intermedio	intermedio	permisivo
vínculo sindicatos- gobierno	autonomía	autonomía	autonomía	corporat./ subordinac.	autonomía	autonomía

a incidencia: cantidad de huelgas promedio en el período indicado (multiplicada por 100000), ponderada por el correspondiente promedio de, alternativamente, asalariados ocupados registrados, asalariados registrados sector privado, trabajadores sindicalizados (trabajadores registrados: Argentina, registrados en la seguridad social; Brasil, empleados con "cartera asignada"; México, asalariados con prestaciones laborales; Perú, asalariados con contrato; Chile y Uruguay: empleo asalariado b promedio 2006-2018 c promedio 2012-2019 d promedio 2010-2019 e entre paréntesis: en relación con trabajadores con contrato por tiempo indefinido promedio 2008-2019 g promedio 2007-2017 h sindicalizados y huelgas: Argentina, 2018; Brasil, promedio 2012-19; Chile, promedio 2006-19; México, promedio 2010 y 2018; Perú, 2018; Uruguay, 2013 promedios 2006-19, informalidad: 2014; PBI per cápita, USD; cambio porcentual PBI, moneda nacional constante purbano

Fuente: 1) incidencia de huelgas: estimaciones propias sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTEySS (conflictos con paro, Argentina); Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIESSE (huelgas, Brasil); Dirección del Trabajo - DT (huelgas legales realizadas, Chile); Gutiérrez et al., 2020 (huelgas extralegales, Chile); Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI (huelgas estalladas, jurisdicciones locales y federal, México); Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE, Oficina de Estadística, Huelgas en el Perú, No. 28, 2021 (huelgas sector privado, procedentes más improcedentesilegales, Perú); Organización Internacional del Trabajo - OIT e informes de conflictividad laboral, Universidad Católica del Uruguay (huelgas, Uruguay); MTEySS, Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA y Fernández y González (2020) (empleo registrado privado y total, respectivamente, Argentina) y MTEySS, Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad - ECTSS 2018 (sindicalizados, Argentina); Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística - IBGE (empleados con "carteira assinada" y trabajadores sindicalizados, Brasil); Instituto Nacional de Estadísticas - INE, Encuesta Nacional de Hogares - ENE (empleo asalariado, Chile) y DT, Compendio Series Estadísticas (sindicalizados, Chile); INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo - ENOE (asalariados con prestaciones laborales, México) y Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Comunicado Conjunto 042/2022, 29/5/2022 (sindicalizados, México); Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, "Perú: Indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2017", 2018 (empleados con contrato y con contrato indefinido, Perú) y MTPE, Boletín Estadístico 2018 (sindicalizados, Perú); OIT, ILOSTAT (sindicalizados, estimados en base a empleo según categoría y tasa de afiliación, Uruguay). 2) Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, www.cepal.org y OIT, Panorama Laboral (PBI, desempleo, informalidad); OIT, ILOSTAT (tasas de sindicalización circa 2015). 3) Categorización propia sobre la base de OIT, NATLEX, documentación legal nacional y literatura citada en nota 17 (otras variables institucionales y variable política.

¿Es mayor la frecuencia de huelgas en los países con niveles de sindicalización más altos, estructuras sindicales descentralizadas, pluralismo de representación sindical y/o derecho de huelga más permisivo? Parecería que sólo algunas de estas hipótesis se verifican y sólo en la comparación entre algunos de los países analizados (cuadro 1).

El caso de México se destaca por su bajísima incidencia de huelgas en relación con el empleo y también en relación con la cantidad de trabajadores sindicalizados, en este último caso extremadamente más baja que las de los restantes países.²⁴ Esta situación es compatible con el sistema

²⁴ Aunque para México se considerara el promedio anual de huelgas estalladas en 2006-2019, la incidencia relativa a los trabajadores sindicalizados sólo se duplicaría (2.4).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

corporativista tradicional de este país, cuyo efecto en desactivar la conflictividad ha sido discutido, como se mencionó antes, en numerosos trabajos que han resaltado las alianzas, formas de cooperación y de subordinación sindical y de control estatal de los sindicatos que han caracterizado en México a la relación de los sindicatos tradicionales con distintos gobiernos en el largo plazo. Una expresión del impacto del régimen corporativista es que las huelgas efectivamente estalladas representan una ínfima proporción en relación con los emplazamientos a huelga (anuncios del propósito de convocar una huelga si las demandas sindicales no fueran satisfechas). En definitiva, la situación en México desde mediados de los años 2000 en cuanto a incidencia de la actividad huelguística y sus factores explicativos reproduce las características de una trayectoria histórica ya señalada por diversos autores.

Cuando la incidencia de la actividad huelguística se calcula relativamente al empleo asalariado total (algo subestimada en Chile si se tiene en cuenta que en este país el ponderador se refiere a todo el empleo asalariado y no sólo al formal), se observan algunas diferencias entre los restantes países. Coherentemente con sus mayores tasas de sindicalización y sus derechos de huelga más permisivos pero contrariamente a las hipótesis usuales sobre los efectos de las estructuras sindicales, es superior en Argentina y Uruguay, con estructuras sindicales centralizadas y con un modelo no pluralista de representación sindical, que en Brasil (con estructura semi centralizada) y Chile, con extrema fragmentación sindical (en este país la "densidad de sindicatos" en relación con el empleo asalariado es casi un orden de magnitud más alta que en Argentina, Brasil, México y Perú) y donde el modelo sindical es pluralista. ²⁶ Con respecto al empleo asalariado en el sector privado, la incidencia de la actividad huelguística es la misma, por una parte en la Argentina y Chile y por la otra en Brasil y Perú, pese a sus muy distintos marcos regulatorios y niveles de afiliación sindical; sin embargo, en el caso del Perú, donde los asalariados empleados en el sector privado que tienen un contrato por tiempo indeterminado constituyen sólo una franca minoría del empleo regularizado (por ejemplo, un 25% en 2017),²⁷ la incidencia aumenta cuando las huelgas se estiman en relación con este grupo de empleo, que es el que realmente se encuentra en condiciones de participar/convocar una huelga.

²⁵ Datos en INEGI (www.inegi.org.mx). Para otros períodos, Bensusán (2006) y Bizberg (1998).

⁷ Datos en INEI (2018).

²⁶ Es interesante que si hubiéramos considerado en Chile a las huelgas legales "aprobadas" (sector privado), es decir aquellas que los trabajadores decidieron convocar mediante el voto como se requiere formalmente, la incidencia de la actividad huelguística sería llamativamente superior, lo cual sería coherente con la extrema atomización sindical en ese país. Este tema queda abierto a mayor investigación.



Aún más importante, aun cuando sus características contextuales son distintas, la incidencia de la actividad huelguística prácticamente no difiere entre estos cinco países cuando se la calcula en relación con los asalariados sindicalizados, estimación que alinea a Brasil con los otros cuatro. Es decir, en este caso se visualiza una sorprendente similitud en la incidencia de la actividad huelguística en la mayoría de los países analizados.

Estudios longitudinales

En los estudios longitudinales de cada país que se discuten a continuación la variable dependiente es, como vimos, la cantidad de huelgas anuales impulsadas por sindicatos. Los condicionantes contextuales que se incluyen en este análisis son económicos (tasa de cambio del PBI, nivel de desempleo y tasa de inflación); además, se considera una periodización en función de la variable política: orientación política del partido en el gobierno, gruesamente definida, que puede implicar mayor o menor inclinación gubernamental a favorecer a los sindicatos en sus demandas y mayor o menor cooperación y moderación por parte de estos últimos, así como también puede influir sobre la relación entre sindicatos y gobierno, en términos de grado de autonomía sindical.

Los análisis de regresión multivariada podrían mostrar el posible interjuego de las tres variables económicas consideradas en la explicación de la evolución de la cantidad de huelgas en cada país. Ante la imposibilidad de aplicarlos debido a que para alguna variables las series homogéneas de datos adecuados están disponibles sólo para períodos relativamente cortos, el análisis estadístico se limita a correlaciones bivariadas y aún los resultados de éstas deben ser considerados como indicios que requieren mayor exploración.²⁸ El análisis de correlación se complementa con comparaciones entre subperíodos definidos por variaciones en dos de los condicionantes contextuales seleccionados para el estudio longitudinal: variación en la tendencia de la evolución del PBI (dos categorías: expansión y estancamiento-recesión) y cambio en la orientación de las políticas del gobierno (tres categorías, según los estereotipos que las caracterizan: por una parte, "neoliberales", "de derecha", "centro derecha", por

²⁸ Pruebas realizadas para algunos períodos, considerando la frecuencia de huelgas y, simultáneamente, las tasas de cambio porcentual del PBI, desempleo e inflación, muestran que en general los resultados de las regresiones multivariadas no alteran los de las correlaciones bivariadas.



la otra, "de izquierda", "progresistas", "populistas", "centro izquierda" y, finalmente, una categoría residual: "otros/ambiguas/cambiantes").

a. Efectos de condicionantes económicos y del mercado de trabajo

En lo que sigue se presentan resultados de correlaciones para el período 2006-2019 (cuadro 2) en el que se centra este trabajo.²⁹ Los coeficientes corresponden a correlaciones sin *lags* en la variable cantidad de huelgas, enfoque que parece el más razonable.³⁰

Cuadro 2. Correlaciones entre evolución anual de la cantidad de huelgas (totales y/o del sector privado) y evolución anual de variables económicas: variación del PBI, tasa de desempleo y tasa de inflación, 2006-19. Coeficientes de Pearson

		tasa cambio % PBI	tasa de desempleo ^a	tasa de inflación
Argentina - total		no sig.	660*	no sig.
	- privado	no sig.	576*	no sig.
Brasil	- total	717**	no sig. ^b	no sig.
	- privado	699	no sig. ^b	no sig.
Chile ^c	- total	628*	no sig.	no sig.
	- privado	no sig.	556*	no sig.
México	- total	no sig.	no sig.	no sig.
Perú ^c	- privado	no sig.	no sig.	no sig.
Uruguay	- total	.792**	no sig.	no sig.

^a Argentina: urbano, resto: nacional ^b como no hay dato para 2010, se repitió el de 2010 ^c suma de legales y extralegales, Chile, y de procedentes e improcedentes/ilegales, Perú ** significativo al 0.01 *significativo al 0.05

Fuente: huelgas, PBI, tasa de desempleo, ibid. cuadro 1; tasa de inflación (precios al consumidor), www.cepal.org

1. La frecuencia de huelgas, ¿varía en forma procíclica? Según los coeficientes de correlación, de los seis países analizados solamente en Brasil y Chile (en este caso, sólo si se consideran las huelgas totales) y Uruguay la evolución de la cantidad de huelgas varía con el ciclo económico, aunque en los dos primeros, llamativamente, la frecuencia de huelgas aumenta cuando cae el PBI, opuestamente a lo

²⁹ Se realizaron también análisis de correlación complementarios para períodos que se inician en la década del 90 y/o a principios de los 2000, para los cinco países que disponen de la necesaria información (recordemos que en la Argentina la serie uniforme sobre huelgas se inicia en 2006).

³⁰ Siguiendo la aproximación adoptada por otros autores, se replicaron los análisis de correlación aplicando *lags* de un año en la variable cantidad de huelgas; sus resultados, en muchos casos, no difieren substancialmente de los obtenidos sin aplicar *lags*, lo cual requiere mayor exploración.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

esperado en función de la literatura (cuadro 2).³¹ De estas evidencias se derivaría que los comportamientos no son uniformes y que sólo en un país, Uruguay, se visualiza la pauta esperada según resultados obtenidos en otros contextos regionales y en algunos países de América Latina en períodos previos, según la cual una mayor prosperidad sería un factor propicio a la intensificación de la actividad huelguística. Sin embargo, cuando consideramos subperíodos caracterizados por tendencias positivas o negativas en la trayectoria de la economía (cuadro 3) se observan dos patrones de comportamiento diferenciados: por una parte, en Argentina, Brasil y Chile, países que difieren en sus marcos institucionales entre otros rasgos, la actividad huelguística aumenta cuando el crecimiento del PBI se desacelera (Chile) o se estanca (Brasil), o directamente se contrae (Argentina), nuevamente una pauta de comportamiento opuesta a la esperada; por la otra, en concordancia con hallazgos en otras regiones, en Perú y Uruguay, también países con características, institucionales entre otras, muy diferentes entre sí, la relación es la inversa y las huelgas disminuyen, en distinto grado, cuando el crecimiento de PBI se ralentiza. México, por su parte, se diferencia de ambos grupos porque las huelgas decrecen marcadamente pese a que la tasa de crecimiento del PBI se mantiene casi estable (cuadro 3).

Como vimos, los dos argumentos contrapuestos con respecto al efecto del ciclo económico pueden en realidad considerarse razonables: un contexto de crecimiento podría tanto favorecer el desarrollo de huelgas impulsando los reclamos por mejores condiciones como atenuar la conflictividad al haber menos motivos para disputas laborales y, similarmente, un contexto recesivo podría tanto desalentar la actividad huelguística por temor al desempleo - como se plantea habitualmente - como generar una mayor conflictividad al extenderse las demandas, ya sean salariales, por despidos o falta de oportunidades de empleo. Otros factores, entonces, cuyo estudio debe encararse, entre ellos las estrategias sindicales tradicionales, podrían confluir para que prevalezca una u otra situación.

Cuadro 3. Períodos definidos en términos de tendencia en el PBI: huelgas y variables económicas y del mercado de trabajo; cifras promedio en cada período, 2006-2019

_

³¹ Si se analizan períodos más largos, también en Perú la relación es negativa en 1990-2019, pero el resultado es poco confiable ya que pasa a ser positiva si el período se inicia en 1994. El resultado para la Argentina no coincide con el de Judzik et al. (2021): durante1996-2020 su índice trimestral de conflictividad es procíclico; en cambio, el correspondiente a Uruguay es compatible con el de Olivieri y Zacheo (2010): su índice de conflictividad se comportó en forma procíclica durante1995-2008.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

		cambio % PBI	nivel de desempleo	tasa de inflación	cantidad de huelgas
Argentina:	- 2006-2011	5.2	8.4	20.3	882
	- 2012-2019	-0.3	8.4	36.5	1130
Brasil:	- 2006-2011	4.4	7.6	4.8	428
	- 2012-2019	0.4	9.8	5.3	1655
Chile:	- 2006-2012	4.6	7.8	1.5	274
	- 2013-2019	2.2	6.7	2.8	369
México:	- 2006-2012	2.2	4.6	3.9	147
	- 2013-2019	2.0	4.0	3.6	57
Perú: ^a	- 2006-2013	6.6	4.3	2.4	82
	- 2014-2019	3.1	3.9	2.9	58
Uruguay:	- 2006-2013	5.4	7.8	6.8	137.5
	- 2014-2019	1.3	7.8	7.9	112.5

^a sector privado

Fuente: ibid. cuadro 2.

2. ¿Es el nivel de desempleo un factor de disciplinamiento? Nivel de desempleo y evolución del PBI no son indicadores intercambiables pese a que, en general, se esperaría que el desempleo aumente cuando desciende o se estanca el producto. De los seis países analizados, sólo en Argentina y Chile (en este caso, huelgas en el sector privado) se observa en el período 2006-2019 una relación inversa entre las evoluciones de la tasa de desempleo y de la cantidad de huelgas sindicales, es decir que únicamente en esos dos países la expansión del desempleo desincentivaría la actividad huelguística como, en principio, sería esperable (cuadro 2). Y, si para Chile se examina un período más largo (2000-2019), la relación, en el sector privado, es más clara (Pearson = -.752**). También en México hay indicios de asociación inversa cuando se analiza el período 2000-2019 (-.498*). Estos países no comparten marcos regulatorios y sus niveles de sindicalización son distintos. Sería tentador argumentar que en Chile la influencia del nivel de desempleo sobre la actividad huelguística del sector privado se vincula con su marco regulatorio permisivo frente a los despidos, que facilitaría que el desempleo tenga un impacto disciplinante. Sin embargo, también en la Argentina un mayor desempleo

³² Sólo en Uruguay, de los seis países, existe correlación entre las evoluciones de estas dos variables y sólo en uno (2000-2019) de los períodos examinados.

³³ Cuando en Chile se consideran no ya las huelgas realizadas sino las aprobadas en el sector privado, es decir, las que fueron votadas positivamente por los trabajadores aunque posteriormente no se hubieran materializado, existe una correlación inversa más fuerte con la evolución del nivel de desempleo (-.698**), más aún para 2000-2019 (-.906**), sugiriendo que el desempleo podría influir sobre todo en el momento de decidir la convocatoria a huelga, tema a explorar en el futuro.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

parece desalentar la ocurrencia de huelgas cuando en este país la protección frente al despido injustificado es bastante estricta y, además, en el total de huelgas predominan las del sector público, en el que los asalariados cuentan con estabilidad en el empleo (solamente un 37% de las huelgas del período 2006-19 tuvieron lugar en el sector privado). En los restantes países, cuyos marcos regulatorios son contrastantes en cuanto al grado de protección frente al despido, la frecuencia de los paros no varía con el nivel de desempleo. Entre los factores que podrían contribuir a diluir la asociación entre frecuencia de las huelgas y nivel de desempleo se incluirían que este último no constituyera un buen indicador del nivel de fuerza de trabajo excedente y que las variaciones entre las tasas de desempleo no fueran lo suficientemente amplia como para generar un impacto.

3. ¿Se incrementan las huelgas cuando se acelera la tasa de inflación? De acuerdo con los resultados de los análisis de correlación, en el período 2006-19 en ninguno de los seis países la tasa de inflación se encuentra asociada con la frecuencia de las huelgas (cuadro 2). Y, si bien al analizar la frecuencia de huelgas de acuerdo con subperíodos definidos en términos de tendencias en el PBI (cuadro 3) parecería que la tasa de inflación podría contribuir a explicar comportamientos que se desvían de la pauta esperada, esto sería aplicable sólo al caso de la intensificación de la actividad huelguística en Argentina en una coyuntura recesiva, que podría vincularse con la considerable aceleración en la tasa de inflación promedio en esa misma coyuntura, 2012-19 (en Brasil y Chile el incremento de la inflación durante la etapa de menor o nulo crecimiento económico fue marginal). E incluso en el caso argentino, cuando se desglosa ese período, se observa que las huelgas se reducen nuevamente precisamente en los años con la mayor tasa de crecimiento de los precios (2018-19), en los que también aumentó el desempleo, que podría ser un factor también relevante.

En síntesis, los resultados de los estudios longitudinales de cada país individualmente muestran heterogeneidad entre países en las pautas de comportamiento de la actividad huelguística. De acuerdo con los resultados de los análisis de correlación habría indicios de que las variables económicas y del mercado de trabajo influirían sobre la frecuencia de huelgas en la dirección habitualmente esperada

³⁴ Según datos del MTEySS.

³⁵ Dichas variables están asociadas positivamente en México en un período más largo,1996-2019, a lo que podría contribuir el hecho de que ambas tendieron a disminuir a lo largo del período; el coeficiente deja de ser estadísticamente significativo cuando se analiza 2000-2019, excluyendo así los años con mayor cantidad de huelgas y más altas tasas de inflación. Jones Tamayo (2005) encuentra correlación positiva entre cantidad de huelgas (de jurisdicción federal) y variación en la inflación en México (1964-2004), con *lags* de un año en la variable huelgas.



Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

sólo en algunos países (en Argentina y Chile las huelgas disminuyen cuando aumenta el desempleo, en Uruguay aumentan cuando crece el PBI) mientras que en otros la dirección es la opuesta (en Brasil las huelgas se incrementan cuando la actividad económica retrocede). Y, cuando se analizan no ya datos anuales sino promedios por subperíodos caracterizados por tendencias en la economía, no sólo en Uruguay sino también en Perú las huelgas se comportan en forma procíclica y no sólo en Brasil sino también en Argentina y Chile de manera contracíclica.

b. Influencia de la orientación de las políticas del gobierno

En el cuadro 4 se muestra, también para 2006-2019, la frecuencia promedio de las huelgas según subperíodos definidos gruesamente en función de la orientación política del gobierno con el objetivo de examinar la influencia de esta última sobre la intensidad de la actividad huelguística. ³⁶

En la Argentina, contrariamente a lo que podría esperarse de acuerdo con la hipótesis según la cual cuando gobiernan partidos "progresistas" este factor contribuiría a frenar la conflictividad, el pasaje de un gobierno populista a uno con políticas económicas más ortodoxas no se refleja en un aumento en la actividad huelguística promedio, que permanece aproximadamente estable en el contexto de retroceso del PBI, aumento del desempleo y aceleración de la inflación.

En Brasil, al dividir los subperíodos según partido político del presidente en funciones, se ve que, pese a un mayor crecimiento del PBI y al menor desempleo, la actividad huelguística es mucho más escasa durante el gobierno de Lula da Silva, en consonancia con la idea de que, con un gobierno progresista, el vínculo del partido gobernante con los sindicatos atenuaría la conflictividad; sin embargo, con el pasaje al gobierno de Dilma Rousseff, aunque no cambió la orientación política del partido gobernante, recrudece considerablemente la actividad huelguística, ya desde su primer mandato, en un contexto de estancamiento del PBI. En la etapa siguiente (Temer presidente) se mantiene la alta frecuencia de las huelgas, aun cuando el desempleo aumentó y el PBI retrocedió. En cambio, durante el gobierno de derecha de Jair Bolsonaro, con una leve mejoría en la performance de

_

³⁶ Uruguay no se incluye en el cuadro 4 porque en 2006-2019, que abarcó tres presidencias del mismo partido, el gobierno mantuvo la misma orientación política y globalmente los sindicatos tendieron a cooperar con él. En 1995-2008 la conflictividad laboral durante el gobierno de izquierda había superado a la que se desarrolló durante gobiernos con otra orientación política (Olivieri y Zacheo, 2010).



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

la economía pero con un desempleo que continuaba en un nivel elevado, las huelgas disminuyen. En definitiva, como en el caso argentino, no hay signos de una influencia sistemática de la naturaleza de la orientación política del gobierno sobre la frecuencia de los paros.

Tampoco en Chile se observa relación entre orientación política del gobierno (los dos períodos de presidencia del partido socialista que se alternan con los dos de coaliciones "de derecha") e intensidad de la actividad huelguística, que variaría principalmente en función del nivel de desempleo.

Cuadro 4. Períodos definidos por orientación política de los gobiernos: cantidad de huelgas, evolución del PBI, nivel de desempleo y tasa de inflación, cifras promedio en cada período, 2006-2019.

		cantidad de huelgas	cambio % PBI	nivel de desempleo	tasa de inflación
Argentina:	- 2006-2015* ^a	1029	3.3	7.8	24.1
	- 2016-2019**	1009	-1.0	9.0	43.0
Brasil:	- 2006-2010*	402	4.5	7.7	4.6
	- 2011-med.2016*	1609	0.4	8.0	6.3
	- med.2016-2018**	1712	-0.1	12.2	4.5
	- 2019- **	1118	1.2	11.9	3.3
Chile:b	- 2006-2009*	280	3.5	8.1	3.4
	- 2010-2013**	289	5.4	7.1	-0.3
	- 2014-2017*	383	1.8	6.6	3.3
	- 2018-2019**	344	2.4	7.3	1.6
México:	- 2006-2012**	147	2.1	4.6	3.9
	- 2013-2018***	52	2.4	4.1	3.8
	- 2019- *	85	-0.2	3.5	2.6
Perú: ^c	- med.2006-med.2011*	78	4.6	3.8	2.3
	- med.2011-med.2016*	75	3.2	4.1	3.0
	- med.2016-2017***	43	3.1	3.9	3.1
	- 2018-2019***	60	2.2	3.9	2.6

a incluye tres presidencias b presidencias de marzo a marzo: se consideran aquí hasta fin del año precedente c sector privado

Fuente: ibid. cuadro 3 y categorización propia para orientación política.

En México, el retorno al gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a fines de 2012, después del período del Partido de Acción Nacional (PAN), habría revitalizado los fuertes lazos de los sindicatos tradicionales con el gobierno, construidos en los más de 70 años de continuidad del PRI en el poder y, efectivamente, las huelgas disminuyeron significativamente al pasar del primero al segundo. Este período incluyó el de la política de "cero huelgas", 2015-17 (Alzaga, 2018). No obstante, si se examinan las series con mayor detenimiento vemos que las huelgas comenzaron a

^{***} otros/ambiguos/cambiantes



Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

disminuir por lo menos desde 2009, cuando aún estaba el PAN en el gobierno. En cualquier caso, como se notó antes, más allá de los cambios de partido en el poder, en México ha tendido a prevalecer la cooptación de los sindicatos por parte del gobierno. Si bien parece insinuarse una tendencia al aumento de la actividad huelguística bajo la presidencia de López Obrador, que se ha planteado el objetivo de democratización sindical y desmantelamiento del régimen corporativo, ³⁷ y cuyo gobierno habría estado marcado por un enfrentamiento con los sindicatos tradicionales, es aún prematuro realizar una evaluación ya que se dispone información sobre un solo año.

En Perú no hay grandes variaciones entre períodos en la cantidad de huelgas promedio, aunque disminuyen algo en los cuatro últimos años, que abarcan dos presidencias de corta duración (2016-17 y 2018-19), convulsionados por disputas políticas. Las huelgas, de hecho, fueron más frecuentes durante los dos primeros subperíodos (entre mediados de 2006 y mediados de 2016) pese a que la orientación de esos dos gobiernos era más "progresista".

De acuerdo con este análisis a muy grandes trazos, en ninguno de los países analizados la naturaleza de orientación política del gobierno parece haber tenido impacto sistemáticamente en una misma dirección sobre la frecuencia de las huelgas.

Observaciones finales

Del análisis transversal acerca del impacto de los condicionantes contextuales sobre la actividad huelguística se puede concluir que sólo un país se diferencia marcadamente de los cinco restantes: México, con ínfima incidencia de huelgas, que podría atribuirse a los fuertes vínculos políticos entre sindicatos y gobierno, en este caso no bajo la forma de colaboración sindical con un gobierno laborista sino la del perdurable sistema corporativo e histórica subordinación política de los sindicatos tradicionales. Este resultado es coherente con hipótesis que circulan en la literatura. Los restantes cinco países, aunque difieren, entre otros, en sus estructuras sindicales (centralizadas o fragmentadas) y en el modelo de representación sindical (pluralista o monopólico), no muestran diferencias significativas en la incidencia de la actividad huelguística cuando se la estima en relación con quiénes están más habilitados para convocar una huelga o participar en ella - los trabajadores sindicalizados - mientras

³⁷ Véase e.g. Bensusán y Cerdas-Sandí (2021).



Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

que las diferencias y similitudes en la incidencia de huelgas relativa al empleo no se vinculan sino marginalmente con las características institucionales analizadas.

Por su parte, los análisis de la evolución de la actividad huelguística en el tiempo en cada país sugieren que sólo en una minoría de países habría indicios de que la frecuencia de huelgas sea mayor cuando la situación económica es más próspera y menor cuando se agrava el desempleo, ejerciendo un efecto de disciplinamiento, como se ha planteado usualmente en la literatura. Más aún, en algunos países es en situaciones recesivas o de estancamiento que se extienden las huelgas. Y, con respecto a la inflación, no hay indicaciones de que, como podría esperarse, su aceleración incentive las huelgas más allá de alguna sugerencia coyuntural. La trayectoria de la frecuencia de las huelgas tampoco responde a la orientación política del gobierno: sólo excepcionalmente las huelgas son menos frecuentes en los períodos en que gobiernan partidos progresistas. El comportamiento de la actividad huelguística es heterogéneo dentro del grupo de países que comparten algunas características institucionales, ya sea el grupo con estructuras sindicales y de la negociación colectiva centralizadas y con fuertes límites al - o inexistencia de - pluralismo sindical, ya sea aquellos con estructuras sindicales fragmentadas, predominio de la negociación descentralizada y pluralismo sindical. Además, se visualizan algunas similitudes entre países con sistemas de relaciones laborales muy diferentes en el impacto de ciertos factores que condicionarían la frecuencia del recurso a la huelga. En este marco, sólo se pueden elaborar explicaciones ad hoc para cada país y cada coyuntura acerca de cómo interactúan algunos de los posibles condicionantes contextuales que podrían afectar la ocurrencia de huelgas, lo cual excede los objetivos de este trabajo.

Una ampliación significativa de la cantidad de países estudiados y el análisis de plazos temporales más largos tal vez permitan identificar patrones de comportamiento comunes en la relación entre condicionantes contextuales e incidencia o evolución de las huelgas y avanzar en la comprensión de la interacción entre los factores contextuales considerados, evaluar cuáles tienen mayor peso y bajo qué condiciones. Queda abierta a la investigación, además, la inclusión de otros factores contextuales que podrían tener un rol en la regulación de la actividad huelguística en particular y la conflictividad en general. Por último, cuando se cuente con información suficiente podrá encararse el estudio del impacto sobre la frecuencia de huelgas de un shock como lo fue la pandemia de COVID-19 y de las



políticas implementadas en cada país para enfrentarla, a través de sus efectos sobre los condicionantes contextuales analizados.

Referencias

Akkerman, A. (2008). "Union competition and strikes: the need for an analysis at the sector level". *Industrial & Labor Relations Review*. 61(4): 445-459.

Alzaga, O. (2018). "Huelgas, sindicatos y luchas sociales en la historia de México", *Alegatos*, 99: 411-434. Bensusán, G. (2006). "Diseño legal y desempeño real: México". En Bensusán, G. (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

Bensusán, G. y Middlebrook, K. J. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: FLACSO México: UAM-Xochimilco: CLACSO.

Bensusán, G. y Cerdas-Sandí, D. (2021). "Desarmar los corporativismos sindicales: diseños institucionales y recursos de poder en México y Brasil". *Desacatos*. 67:156-179.

Bizberg, I. y Barraza, L. (1984). "Política laboral y acción sindical en México (1976-1982). *Foro Internacional*. XXY(2):166-189.

Bizberg, I. (1998). "Las relaciones industriales en México, cambio y permanencia". En R. Dombois y L. Pries (comps.), *Las relaciones industriales en el proceso de transformación en América Latina - el caso de México*. Bremen: Universität Bremen.

Bragança de Vasconcellos Weintraub, A. (2013). "Sindicatos y corporativismo en Brasil", *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. 4(8):109-119.

Brandl, B. y Traxler, F. (2010). "Labour conflicts: a cross-national analysis of economic and institutional determinants, 1971–2002". *European Sociological Review*. 26 (5): 519–540.

Cameron, D. R. (1984). "Social democracy, Corporatism labour quiescence and the representation of economic interest in advanced capitalist society". En J.H. Goldthorpe (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon Press.

Cardoso, A. y Lage, T. (2006). "Diseño legal y desempeño real: Brasil". En G. Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México D.F.: UAM.

Castello Illione, A. (2011). "El derecho de huelga en Uruguay". Derecho y Sociedad. 37:23-31.

Castro Méndez, M. (2018). *Modelos de representación laboral colectiva en Iberoamérica. Comparación histórica de varios países frente al ejercicio de la libertad sindical*, Tesis de doctorado, Duarte, D. (dir.), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). (2016). "Informe anual de huelgas laborales 2015". Junio. Santiago. www.coes.cl/observatorio-de-huelgas-laborales-2/

Chanamé Arriola, J. M. (2021). "La improcedencia de la huelga". LPDerechoPE. 25/10/21.

Durán S., G. y Gálvez C., R. (2016). "Sindicatos pulverizados, panorama actual en Chile y reflexiones para la transformación". *Ideas para el Buen Vivir* 7. Fundación Sol. Santiago.

Epstein, E. (1989). "Conclusion: the question of labor autonomy". En E. Epstein, E. (ed.), *Labor autonomy and the state in Latin America* (pp 275-290). Boston: Hyman.

Famá, R. (2017)."Acerca de la reforma laboral en Brasil y sus posibles y/o imposibles implicancias en Argentina" (en línea). www.relats.org.



CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA. Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

González Candia, J. C. y Portugal Campillay, M. (2018). "Reforma laboral chilena, ¿un avance concreto para el sindicalismo o una continuación renovada del Plan Laboral impuesto por la Dictadura Militar?". *Revista Pilquen*. 21(4):1-10.

Fernández, A. L. y González, M. L. (2020). "Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018". *Trabajo y Sociedad*. XXI(35): 545-571.

Gutiérrez, F., Medel, R., Pérez, D., Pérez, P. y Velásquez, D. (2020). Informe de huelgas laborales en Chile 2020, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social-COES/Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Jansen, G. (2014). "Effects of union organization on strike incidence in EU companies". *International Labor Relations Review*. 67(1): 60-85.

Lehmbruch, G. (1984). "Concertation and the structure of corporatist networks". En J. H. Goldthorpe (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism* (pp 60-80). Oxford: Oxford University Press.

Jones Tamayo, C. (2005). "Hacia una economía política del conflicto laboral en México". *Documento de Trabajo* #204. Fundación Rafael Preciado Hernández A. C.

Judzik, D., Levy Yeyati, E. y Gauna, A. (2021). "Labor conflict and sectoral wage setting in Argentina". *Documentos de Trabajo* 2021/18. Universidad Torcuato Di Tella, Escuela de Gobierno. Buenos Aires.

Marshall, A. (2019). "Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial: interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay". *Trabajo y Sociedad*. 32: 79-101.

Medel, R. y Pérez, D. (2017). "Tres modelos de conflicto laboral en Chile: el peso de la economía, la organización sindical y el régimen de trabajo en las tendencias de la huelga extralegal". *Revista Colombiana de Sociología*. 40(2):173-195.

Middlebrook, K. J. (1995). *The paradox of revolution: labor, the state, and authoritarianism in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Muñoz Armenta, A. (2006). "El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia". *Nueva Antropología*. 20(66):1-16.

Olivieri, M. C. y Zacheo, L. (2010). *La conflictividad laboral en el Uruguay: análisis de sus principales determinantes en el período 1995-2008*. Tesis de grado. Universidad de la República, Montevideo.

Pérez, D., Medel, R. y Velásquez, D. (2015). "El desarrollo de la huelga ilegal en el Chile contemporáneo (1990-2009)", en LASA International Congress 2015.

Pérez, D., Medel, R. y Velásquez, D. (2017). "Radiografía de las huelgas laborales en el Chile del neoliberalismo democrático (1990-2015): masividad del conflicto por fuera de la ley en un sindicalismo desbalanceado". En J. Ponce, C. Santibáñez y J. Pinto (eds.), *Trabajadoras y trabajadores. Procesos y acción sindical en el neoliberalismo chileno (1979-2017)*. Santiago: América en Movimiento.

Reilly, B. (1996). "Strike incidence and the business cycle in Ireland". *Applied Economics*. 28 (6):765-771. Ruesga, S. M., Pérez Ortiz, L. y Pérez-Trujillo, M. (2019). "Competencia sindical y disputas laborales. Un análisis aplicado para el caso español". *El Trimestre Económico*. LXXXVI (1) (341): 95-125.

Senén González, C. y Palomino, H. (2006). "Diseño legal y desempeño real: Argentina". En G. Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*. México D.F.: UAM.

Villavicencio Ríos, A. (2016). "La negociación colectiva en el Perú: la hiperdescentralización y sus múltiples inconvenientes". *Derecho PUCP*. 75: 333-353.

Zapata, F. (1986). El conflicto sindical en América Latina. México D.F.: El Colegio de México.

Zapata, F. (1989). "Labor and politics: the Mexican Paradox". En E. Epstein (ed.), *Labor autonomy and the state in Latin America*. Boston: Hyman.