

Cuadernos del

CES

1

**Rodolfo Stavenhagen
y Francisco Zapata**

**Sistemas de relación
obrero-patronales
en América Latina**

Centro de Estudios Sociológicos

EL COLEGIO DE MEXICO

Cuadernos del CES - Número 1

Sistemas de relaciones obrero-patronales en América Latina,
por Rodolfo Stavenhagen y Francisco Zapata

Centro de Estudios Sociológicos

EL COLEGIO DE MEXICO

Precio: \$ 5.00 M.N.

Dls. 0.50

Prohibida la reproducción parcial o
total sin el permiso correspondiente

El Colegio de México
Departamento de Publicaciones
Guanajuato 125
México 7, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Derechos reservados conforme a la ley
c 1974, EL COLEGIO DE MEXICO

RELACIONES SOCIALES DE PRODUCCION
STAVENGHAGEN, RODOLFO y ZAPATA, FRAN-
CISCO. Sistemas de relaciones obrero-
patronales en América Latina. /México, El C
Colegio de México, 1974/
42 p.

SISTEMAS DE RELACIONES OBRERO-PATRONALES EN AMERICA LATIN.

por Rodolfo Stavenhagen y
Francisco Zapata

Centro de Estudios
Sociológicos
El Colegio de México

NOTA: Este trabajo es una traducción revisada de Future
Industrial Relations: Latin America, publicado en 1972
por el International Institute for Labour Studies (IILS)
de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). For
ma parte de un proyecto de investigación llevado a cabo
por el IILS y dirigido por Robert W. Cox en varias áreas
del mundo.

I N D I C E

	Pág.
Antecedentes históricos	1
A. Estructuras de poder tradicionales	2
B. Relaciones laborales en la estructura agraria. . .	6
C. El proceso de industrialización.	8
1. El proceso de urbanización.	10
2. El surgimiento de una burguesía industrial. .	12
3. El surgimiento de un movimiento obrero organi-	14
zado.	14
4. La importancia creciente del Estado	15
Surgimiento y desarrollo del sistema de relaciones in-	
dustriales en América Latina.	17
A. La "cuestión social" y la emergencia de la legisla-	
ción social.	17
B. La industrialización y la institucionalización de	
los conflictos laborales	20
C. Procedimientos actuales de negociación colectiva -	
en América Latina.	21
Consideraciones prospectivas	27
A. Fuerza de trabajo y empleo	27
1. Fuerza de trabajo.	27
2. El empleo.	28
3. Desempleo.	30
4. Productividad.	31
B. Estadísticas de población.	32
C. Indicadores sociales	32
1. Educación.	32
2. Distribución del ingreso	34
3. Consecuencias para el sistema de relaciones	
industriales	35
D. Posibilidades futuras: algunas proposiciones . . .	39
1. Países con economías liberales	39
2. Países con intervención del Estado en la eco-	
nomía	40
3. Consideraciones generales.	41

El desarrollo de las relaciones industriales en América Latina está íntimamente ligado al desarrollo social, económico y político de cada uno de los países latinoamericanos. El futuro de las relaciones industriales en este continente, no se puede separar de las alternativas que poseen estas sociedades - desde un punto de vista socio-económico y político, ya que estas alternativas se pueden inferir de la experiencia histórica pasada y de las tendencias de las dinámicas actuales.

Antecedentes históricos

Si para algunos autores la historia latinoamericana reciente no es sino una lucha gigantesca para transformar una sociedad tradicional en una sociedad moderna, para otros los esfuerzos de desarrollo nacional, que han sido particularmente explícitos desde la Segunda Guerra Mundial, no pueden analizarse sin considerar (a) cambios en las estructuras (no solamente la modernización), y (b) la lucha para escapar de la dependencia externa. Tanto los cambios estructurales como la independencia económica implican transformaciones en el ámbito de la propiedad, de las relaciones sociales de producción y de los sistemas de clases sociales, También afectan la naturaleza de las unidades productivas individuales y las características generales del Estado.

La dependencia externa -tal como se da en las relaciones de importación y exportación, pero también en las inversiones extranjeras, en la introducción de tecnología moderna, en el proceso de substitución de importaciones y en los factores de la balanza de pagos- ha caracterizado el proceso de desarrollo nacional, por sus efectos en la dinámica interna de las sociedades latinoamericanas.

Los problemas de la toma de decisiones en la esfera política y económica en América Latina deben colocarse en este

marco general. Esto no significa que el desarrollo de América Latina ha sido pasivo en relación al desarrollo de Estados Unidos o de otros países desarrollados. Significa que las probabilidades y limitaciones del cambio, así como la mecánica del cambio en las sociedades nacionales, están condicionadas en gran medida por sistemas multinacionales más amplios y por el papel específico que las sociedades nacionales desempeñan dentro de esos sistemas.

De esta manera, durante la mayor parte de los 400 años de su historia (desde la Conquista Española hasta la crisis mundial de 1930), América Latina ha sido esencialmente exportadora de materias primas (minerales y productos agrícolas) a los centros metropolitanos. Las estructuras económicas y políticas latinoamericanas y las fuerzas sociales que las han sustentado, han sido el resultado de este hecho básico de la vida institucional. Sistemas sociales estables y duraderos han evolucionado y sobrevivido hasta ahora. Desde la década de 1930, en algunos casos ya antes, el carácter cambiante de la dependencia externa ha permitido la expresión de nuevas fuerzas sociales, las cuales se enfrentan a los sistemas de poder y control y están a su vez en proceso de institucionalización. La evolución de las relaciones industriales refleja este carácter cambiante del sistema social y de las diferentes fuerzas sociales que lo sustentan.*

A. Estructuras de poder tradicionales

Por varios siglos las unidades básicas de producción en América Latina fueron los grandes latifundios, las plantaciones rurales y las comunidades de pequeños propietarios dedicados a la agricultura de subsistencia. Mientras algunas de -

* Furtado, Celso. La economía latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana, México, Siglo XXI, 1969.

estas tierras estaban dedicadas a la producción de cultivos comerciales (como las plantaciones de azúcar en Brasil), otras - producían solamente para mercados regionales y abastecían a las ciudades y centros mineros durante la época colonial. En la última parte del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la producción de cultivos comerciales de exportación creció a un ritmo acelerado, debido a la expansión de los mercados en - los países desarrollados. De esta manera no sólo el azúcar, - sino también el café, el banano, el trigo, la carne y otros -- productos se transformaron en la principal fuente de divisas - para casi todos los países latinoamericanos. La demanda mun-- dial creciente por artículos agrícolas tropicales produjo dos cambios en las estructuras agrarias heredadas de la época colonial: (a) una enorme expansión de las tierras cultivables de - propiedad particular, y (b) una expropiación progresiva del pequeño propietario individual o comunal. En México, Colombia, América Central y en otros países, la introducción de nuevos - cultivos comerciales coincidió con la abolición, por gobiernos liberales en la segunda mitad del siglo XIX, de las limitaciones "corporativas" al crecimiento de la propiedad privada en - la agricultura. Individuos y empresas extranjeras aprovecharon la nueva legislación para apropiarse de tierras que habían pertenecido a la Iglesia, a las comunidades indígenas y al Estado. En Argentina, tierras de propiedad del Estado pasaron a manos privadas al mismo tiempo que este país se transformó en el - - principal exportador mundial de carne y trigo. En Brasil la - expansión de la frontera cafetalera se realizó en tierras vírgenes, pero sólo se hizo posible como resultado de la liberación del trabajo gratuito junto con la abolición de la esclavitud y el flujo de inmigrantes europeos.

Así, el desarrollo de la agricultura comercial fortaleció la gran hacienda en cuanto unidad socio-económica. Haciendas, fazendas, fincas, estancias y fundos devinieron en -

base sólida sobre la cual floreció la agricultura de exportación, típica de muchos países latinoamericanos. Devinieron -- también en pilares que sostenían a las poderosas oligarquías agrarias que ejercían un control total de los gobiernos nacionales. Estas oligarquías pueden considerarse como las élites gobernantes, o clases altas de las sociedades agrarias de América Latina. En cuanto tales se pueden considerar desde dos puntos de vista: (a) como grupos de presión económicos y políticos que entran en alianzas (coaliciones, conflictos) con otros grupos sociales al nivel de la nación; y (b) como empresarios que controlaban los medios de producción y organizaban las actividades productivas al nivel local.

En cuanto grupos de presión económicos y políticos, las oligarquías agrarias, si constituyen sin duda alguna una clase dominante, no actuaban solas al nivel de la nación. Desde la época colonial estaban ligadas a actividades de exportación e importación y a mercados externos a través de comerciantes, mercaderes y financistas, que tenían sus casas matrices en las capitales nacionales y en los principales puertos a través de los cuales se llevaba a cabo el comercio internacional. Hasta qué punto los grupos comerciales y financieros y las oligarquías agrarias no eran sino facciones de la misma clase alta, o bien diferentes clases con intereses específicos es todavía una pregunta académica. De hecho, muchos propietarios de grandes tierras no eran activos sólo en la agricultura o en la ganadería, sino que también poseían poderosos intereses comerciales. Este todavía es el caso en aquellos países en que la gran propiedad representa un elemento importante de la economía nacional (por ejemplo en Argentina o Brasil).

A través de su posición poderosa en el campo económico y político, estos grupos podían influenciar y determinar la política gubernamental. Estas políticas estaban orientadas hacia el mantenimiento de las exportaciones en un alto nivel y -

hacia la equivalente capacidad de importación. Al mismo tiempo, la concentración de la propiedad y de los recursos productivos creó una concentración del ingreso y, por lo tanto, una capacidad de consumo limitada al sector alto de la sociedad. - La defensa de estos altos niveles de consumo entre las minorías privilegiadas se transformó en la preocupación principal de los gobiernos antes de la crisis mundial de 1930.

Sin embargo, algunas transformaciones comenzaron a - llevarse a cabo en la segunda mitad del siglo XIX, que dieron lugar a nuevas clases sociales y grupos de interés. El desarrollo de una red nacional de transporte (especialmente ferrocarriles), el crecimiento de las ciudades y sus servicios colaterales, el comienzo de la industrialización (frigoríficos en Argentina, y Uruguay, textiles, industrias alimenticias), dieron lugar a una clase media urbana (comerciantes, profesionales liberales, empleados, burócratas gubernamentales) y a la formación de un proletariado industrial. El desarrollo de nuevas actividades mineras después de la decadencia de las minas de plata generalmente controladas por empresas foráneas (como el salitre y el cobre en Chile, el estaño en Bolivia, y naturalmente el petróleo en varios países), favoreció el crecimiento de elementos claves de la fuerza de trabajo. Simultáneamente grupos de artesanos independientes, ligados a la ciudad preindustrializada y a la estructura agraria, tendieron a perder su importancia numérica y económica, mientras los nuevos grupos comenzaron a competir con las clases tradicionales por el logro de privilegios económicos y de poder político.

Los efectos de la Primera Guerra Mundial cambiaron - la tendencia tradicional de la dependencia externa. Un importante ímpetu de la industrialización se produjo en este momento en algunos países, como resultado de la impotencia de las naciones industrializadas para continuar abasteciendo los mercados latinoamericanos con los productos manufacturados que -

requerían. Una segunda transformación importante ocurrió durante la década de 1930 como resultado de la crisis mundial. - La tendencia tradicional del comercio que en Iberoamérica consistía en la exportación de materias primas y en la importación de productos industriales ("el modelo de crecimiento hacia afuera"), se vió definitivamente superada y los países latinoamericanos se preocuparon cada vez más de desarrollar industrias nacionales. La estructura de poder tradicional se debilitó, surgieron nuevas relaciones de clase y se desarrollaron modelos de desarrollo alternativo.

B. Las relaciones laborales en la estructura agraria *

A nivel local, la oligarquía agraria tuvo que cumplir funciones empresariales importantes. Los grandes latifundios, en cuanto unidad de producción rural, se pueden clasificar de diferentes formas. Existió la plantación dedicada exclusivamente a la producción de un cultivo comercial de exportación, como el azúcar en Brasil o el banano en América Central. Existió también la hacienda ganadera en los países del Cono Sur ligada directamente a mercados externos. También existió la hacienda tradicional que producía en parte para mercados regionales o nacionales, pero que satisfizo sus necesidades locales de consumo a través de su propia producción.

La plantación podía pertenecer a ciudadanos del país en que estaba localizada como fue el caso en Brasil, o podía pertenecer a empresas extranjeras como es el caso de las plantaciones de bananos en América Central y de las plantaciones situadas en la costa norte del Perú, que han sido expropiadas en base al programa de reforma agraria de ese país. Sin embar

* Stavenhagen, Rodolfo. Las clases sociales en las sociedades agrarias, Ed. Siglo XXI, México, 1969.

go, en ambos casos la plantación requiere de una fuerza de trabajo numerosa, estable y especializada, así como de una organización de las diferentes actividades productivas. Las plantaciones se han transformado en centros proletarios rurales, en los cuales se remunera el trabajo a través de un salario en una empresa completamente integrada a la economía monetaria. En las estancias ganaderas de Uruguay y Argentina se produce un desarrollo similar, pero las necesidades de mano de obra -- eran ahí mucho menores debido a la naturaleza del producto.

La hacienda tradicional que se extendía sobre la mayor parte del continente latinoamericano, basaba su organización productiva tanto en la mano de obra residente, como en la mano de obra ocasional proveniente de las comunidades circundantes de pequeños propietarios. El crecimiento físico de las haciendas eran en parte un mecanismo útil para asegurar un abastecimiento regular de trabajo por medio del usufructo legal o ilegal de las tierras pertenecientes a los comuneros o trabajadores independientes. Sin embargo, en contraste con la plantación, la hacienda no favoreció la constitución de un proletariado rural sino de una clase de siervos ("inquilinos" en Chile), jornaleros, y obreros pertenecientes aún a la economía de subsistencia, ya que estaban ligados a la hacienda por el trabajo forzado, la deuda y el poder físico ejercido por ésta. Este sistema de explotación se ha denominado feudal, semi-feudal o neo-feudal. La descripción es parcialmente adecuada en la medida que la economía monetaria se reducía a un mínimo o estaba completamente ausente de las relaciones entre el terrateniente y el trabajador rural, y en que el poder del terrateniente sobre la vida y bienes de sus trabajadores se extendía más allá de los límites del contrato de trabajo (que en general no existía). La descripción es inadecuada si se considera que el terrateniente es básicamente un productor para el mercado y está social y económicamente vinculado a la economía capi

talista. Los aspectos feudales de las relaciones laborales en la hacienda tradicional son una expresión del modo de integración de la oligarquía agraria en el sistema nacional e internacional: constituyen un medio para mantener los costos laborales lo más bajo posible, así como para evitar que las masas campesinas pongan en duda el poder político de la clase dominante.

Las características generales del sistema se mantuvieron durante más de trescientos años. Se hizo más opresivo y explotador de los campesinos, precisamente cuando la introducción de nuevos cultivos comerciales en las áreas marginales abrió nuevas oportunidades económicas al terrateniente. Pero al mismo tiempo agravó las tensiones y conflictos inherentes y estimuló la resistencia del campesinado. Esto condujo en el caso mexicano, durante los primeros años de este siglo, a una revolución agraria y a una reforma agraria profunda. En la última década de 1950 las revoluciones campesinas y las reformas agrarias habían tenido lugar en Bolivia y en Cuba. Desde la década de 1960 en adelante la reforma agraria se ha transformado en un slogan en todos los países latinoamericanos: Venezuela, Colombia, Chile y más recientemente Perú (1969), han adoptado algún tipo de programa de reforma agraria que ha amenazado de una manera o de otra la supremacía secular de la oligarquía agraria. En otros países, especialmente en Brasil y Argentina, la clase dominante rural ha sido capaz de mantener el statu quo por el momento.

C. El proceso de industrialización*

Como se señaló antes, la economía-exportadora no promovió un proceso inicial de industrialización durante el siglo XIX en los países latinoamericanos. Para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México las posibilidades de una expansión -

* CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina, -- 1965.

industrial se limitaban a la competitividad de las manufacturas locales en relación a las importadas, así como al capital disponible derivado de las exportaciones agrícolas.

Frecuentemente, como fue el caso en Buenos Aires y Sao Paulo, el conocimiento tecnológico, la habilidad empresarial y hasta el capital de trabajo, fueron proporcionados por inmigrantes que se establecieron en esos países. La infraestructura económica (ferrocarriles, transporte urbano, generación de energía) pertenecía en la mayoría de los casos a empresas extranjeras.

Después de la crisis de 1930, comenzó a gestarse un nuevo tipo de industrialización llamado de sustitución de importaciones. Este consistía principalmente en la producción local de artículos de consumo, los cuales no se podían importar debido a la disminución de las exportaciones tradicionales y a las restricciones inducidas por la crisis en los países industriales avanzados. Esto contribuyó a un aumento del capital nacional disponible para la industria, y a la generación de una fuerza de trabajo industrial que provenía de contingentes de migrantes rurales o de cesantes provenientes de sectores productivos en crisis (caso del salitre en Chile). Si generalmente se acepta que este proceso representa el surgimiento del "crecimiento hacia adentro" en oposición al "crecimiento hacia afuera" del período anterior, la sustitución de importaciones no redujo la dependencia de los países latinoamericanos de los productos importados (y por lo tanto de sus exportaciones) para mantener el dinamismo económico. Solamente cambió la composición de los productos importados. En vez de importar productos terminados y artículos de consumo inmediato, las economías latinoamericanas comenzaron a importar bienes de capital necesarios para asegurar su producción. Sin embargo es fundamental tener en cuenta que aquí también las posibilidades de expansión estaban limitadas por la capacidad para importar de los países. Además es necesario recalcar que el modelo de -

crecimiento hacia afuera se cumplió en algunos países (Argentina, Brasil y Chile en particular), mientras en otros la dependencia de los mercados externos para productos de consumo inmediato se mantuvo (Bolivia, Venezuela, por ejemplo) hasta la década de 1960 en que empezó a darse el modelo en estos países.

Por otra parte, en la medida que no existió una transformación en la distribución del ingreso, el mercado interno - para artículos de consumo producidos localmente no creó una demanda suficiente para mantener el proceso de industrialización en funcionamiento. Más aún, la industrialización por sustitución de importaciones se basó en una tecnología intensiva en capital, que no contribuyó suficientemente a la expansión del empleo en el sector industrial. En los últimos años de la década de 1950 se hizo aparente que este tipo de industrialización había llegado a su límite, y que el tan esperado despegue de las economías latinoamericanas hacia un crecimiento sostenido no había tenido lugar (exceptuando el caso mexicano que no analizaremos aquí).

Las dos etapas del proceso de industrialización que se han mencionado (la etapa del crecimiento hacia afuera y la etapa del crecimiento hacia adentro), han permitido el desarrollo del sector denominado "moderno" de las economías latinoamericanas. Están relacionadas con cuatro elementos adicionales a los cuales nos referiremos en seguida (1) el proceso de urbanización, (2) el surgimiento de una burguesía industrial, (3) el surgimiento de un movimiento obrero organizado y (4) la importancia creciente del Estado.

1. El proceso de urbanización

Exceptuando el caso argentino, la mayor parte de la población de los países latinoamericanos ha sido, hasta muy recientemente, una población radicada en el campo. Durante la -

primera mitad del presente siglo empezaron a crecer centros urbanos a un ritmo inusitado de manera que, en la década de 1970, más de la mitad de la población de los países latinoamericanos vivía en ciudades. La urbanización no estaba distribuida proporcionalmente de manera que existían concentraciones urbanas características en la mayoría de los países.

El proceso de industrialización está relacionado estrechamente con los cambios económicos descritos anteriormente. El desarrollo de un sector agro-exportador estimuló el crecimiento de actividades comerciales, servicios, transporte y gubernamentales durante la primera etapa. Más tarde, el proceso de industrialización radicado en lugares geográficos específicos contribuyó al crecimiento de las ciudades. Como consecuencia, la mayor parte de la fuerza de trabajo se localizó en esas ciudades y, lo que es más importante, el mercado interno se transformó en un mercado esencialmente urbano, debido sobre todo a la distribución desigual del ingreso y a la demanda típica de los sectores urbanos. Esta situación se ha modificado en alguna medida por la influencia que las reformas agrarias han tenido en la distribución del ingreso entre el campo y la ciudad. Los campesinos en Perú, Venezuela, Cuba y Chile (países en que la reforma agraria ha tenido un efecto importante en la estructura de los ingresos rurales), han aumentado notablemente su capacidad de consumo, lo que ha derivado en un crecimiento de la producción hacia esos sectores. Si bien este es un fenómeno típico del quinquenio 1965-1970, es importante tener en cuenta sus repercusiones tanto al nivel del proceso de industrialización, como al nivel de la conciencia política del campesinado.

En algunas de las metrópolis latinoamericanas, especialmente en Buenos Aires y Sao Paulo, la inmigración extranjera jugó un papel importante en la composición social y étnica

de la población. En décadas recientes la fuente principal del crecimiento demográfico de las ciudades ha sido la migración - del campo a la ciudad. Este ha sido uno de los factores principales que rinden cuenta de los problemas de las ciudades: viviendas insalubres, poblaciones marginales, servicios públicos inadecuados (agua, alcantarillado, electricidad, transporte, - escuelas, etc...), desempleo y sub-empleo. Más recientemente se ha podido comprobar que, desde la década de 1959 en adelante, ya no es la migración rural-urbana el factor determinante en la aceleración del crecimiento urbano, sino el que las tasas de crecimiento natural de la población urbana rinden cuenta de la mayor parte de ese crecimiento.

El crecimiento urbano tiene implicaciones importantes para la política social y económica. Más adelante analizaremos algunos de sus aspectos.

2. El surgimiento de una burguesía industrial

El modelo de una estructura de poder tradicional en términos de dos clases sociales polarizadas, la oligarquía agraria y el campesinado explotado, no fue nunca expresión completa de la sociedad latinoamericana. Los sectores denominados "medios" existieron siempre en alguna medida, aunque inicialmente estaban ligados a los grupos dominantes de los cuales dependían. Con el proceso de industrialización una nueva clase social, la burguesía industrial, puso en duda la dominación de la oligarquía agraria y con ella surgieron muchos grupos sociales y económicos denominados "nuevas clases medias". En la primera etapa era difícil distinguir a esta burguesía, - en cuanto clase, de los grupos agrarios. Sin embargo, una vez iniciado el proceso de industrialización las características - sociales, económicas y culturales de este grupo lo separaron - de la oligarquía, sin que necesariamente sus intereses políticos se contrapusieran.

Las clases industriales en América Latina han desarrollado actitudes, estilos de vida e ideología específica, -- que son el resultado de los roles que desempeñan en los procesos económicos y políticos de sus respectivos países, y que, en cada país definen sus comportamientos en dichos procesos. De acuerdo a Cardoso y Faletto* podemos distinguir varios tipos -- de grupos empresariales de acuerdo al proceso histórico de su desarrollo: los que estaban originalmente ligados a la economía agro-exportadora del enclave extranjero, los que se desarrollaron sin el apoyo del estado en forma autónoma, los que -- sí crecieron bajo el ala protectora de un gobierno proteccionista y, finalmente, los que sí tuvieron actitudes nacionalistas o subsidiarias respecto de las inversiones extranjeras y -- de las corporaciones multinacionales.

De la misma forma que en el campo, es posible distinguir en las empresas industriales de América Latina entre las tradicionales y las modernas, en términos de su organización -- interna, su administración, sus relaciones industriales, su -- eficiencia, productividad, orientación hacia el mercado, etc. En vez de describir dos tipos diferentes, estos términos se re -- fieren a un conjunto de variables. Si un empresario será clasificado como innovador, o como alguien que no depende tanto de sus orientaciones valorativas individuales (que también juegan un papel), dependerá de un conjunto de factores con los cuales los empresarios deben interactuar (mercado, gobierno, movimien -- to obrero, etc.).

En cualquier caso, en los países más importantes (México, Brasil, Argentina y, en menor medida, Colombia, Venezuela y Chile) la burguesía industrial ha emergido después de la Segunda Guerra Mundial como la primera fuerza de la estructura social y política.

* Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina, Ed. Siglo XXI, México 1970.

3. El surgimiento de un movimiento obrero organizado

Las primeras organizaciones obreras se constituyeron durante el siglo XIX. Eran grupos pequeños, especializados, - frecuentemente influenciados por inmigrantes europeos, quienes les inculcaron premisas políticas vinculadas con el anarco-sindicalismo y el socialismo. Fue sólo en las primeras décadas - del siglo XX que sindicatos industriales se establecieron en - algunos países. En este momento, a pesar de que las preocupaciones políticas cobraban fuerza, los sindicatos se orientaron decididamente hacia la lucha cotidiana para satisfacer reivindicaciones económicas. La incorporación al proceso industrial de trabajadores no-especializados, de origen rural y con bajos niveles educacionales contribuyó a este resultado.

Una legislación avanzada se adoptó en varios países en una fecha relativamente temprana (salario mínimo, horas de trabajo, protección de menores de edad y de mujeres, el derecho a la huelga, seguridad social, etc.), mucho antes de que el movimiento obrero fuera numérica o políticamente importante. De esta manera, los sindicatos se encontraron integrados, en la - década de 1940, a un sistema de derechos y beneficios que muchas veces no eran el resultado de la luchas de los trabajadores, sino más bien de reacciones gubernamentales de largo alcance, políticamente motivadas. Así, en algunos países el movimiento obrero su subordinó a las estructuras gubernamentales y jugó un papel político. Este fue el caso de México después de la revolución, de Brasil con Vargas y de Argentina con Perrón, pero también de Venezuela y otros países.

En contraste con la clase obrera industrial, otros - grupos de trabajadores se organizaron más lentamente. Por mucho tiempo la organización de varios grupos de campesinos y de trabajadores agrícolas se obstruyó, a veces violentamente, por las estructuras de poder agrarias a las cuales ya nos hemos referido. Actualmente en muchos países latinoamericanos los campesinos aún no están organizados, debido a las dificultades --

para constituir sindicatos y para convenir contratos colectivos que reglamenten los salarios, las condiciones de trabajo, los horarios, los beneficios sociales, etc.

Los empleados públicos, que frecuentemente no pueden constituir sindicatos bajo la legislación vigente, han establecido organizaciones numéricamente importantes en muchos países. Las actividades de esas organizaciones están limitadas por una legislación restrictiva. Como en otras parte del mundo, los empleados de cuello blanco del sector privado han permanecido fuera de las corrientes del movimiento obrero organizado. Este se ha transformado en un elemento clave de la dinámica política de los países latinoamericanos: se ha transformado, según Charles Anderson, en un elemento de poder, "power contender" (ver cuadro 1).

4. La importancia creciente del Estado

Los gobiernos latinoamericanos no son neutrales en lo que respecta al desarrollo socio-económico y las relaciones industriales. El Estado ha asumido mayores responsabilidades en la promoción del progreso económico y social. Este papel "intervencionista" del Estado es aceptado por la mayor parte de los grupos sociales, exceptuando a la oligarquía agraria (a pesar de que piden el apoyo del Estado para los precios de sus productos de exportación) y algunos sectores de la burguesía liberal. De esta manera, el Estado en América Latina juega un papel que va más allá del simple arbitraje entre los diversos intereses económicos. Se ha comprometido crecientemente en ampliar la infra-estructura económica, en invertir en el área productiva (por ejemplo, a través de corporaciones de fomento), en inversiones sociales (escuelas, hospitales, viviendas populares) y, particularmente, en la regulación del costo de la vida participando directamente en los convenios colectivos, en la fijación de salarios mínimos, en el control de precios, - - etc.

América Latina: Número y por ciento de trabajadores sindicalizado en relación con la población económicamente activa (1960)

País	Sindicalizados	Población Activa	% de Sindicalizados en Población Activa
Argentina	2,576,186	8,122,400	31.7
Bolivia	200,060	1,736,900	11.5
Brasil	2,500,000	23,419,000	10.6
Colombia	300,071	4,720,000	6.9
Costa Rica	23,000	398,000	5.7
Cuba	1,503,795	2,297,400	65.4
Chile	262,300	2,356,000	11.2
Rep. Dominicana	188,000	1,160,600	16.6
Ecuador	84,800	1,666,400	5.1
El Salvador	36,012	807,000	4.4
Guatemala	16,000	1,306,500	1.2
Haiti	9,517	2,344,000	0.4
Honduras	18,150	869,400	3.0
México	2,101,945	11,332,000	18.5
Nicaragua	16,000	460,800	3.4
Panamá	15,000	337,000	4.4
Paraguay	20,000	515,600 (a)	3.9
Perú	550,000	3,029,900 (a)	18.2
Uruguay	197,118	1,111,480 (a)	17.7

(a) Estimada

- Fuente: 1. Organización de Estados Americanos (OEA), América en Cifras, 1961.
2. Universidad de Chile, Instituto de Organización y Administración (INSORA), Finanzas y Afiliación Sindical (Santiago, 1962).

Este papel económico del Estado, junto con la integración política del movimiento obrero a los principales partidos políticos, establece que el futuro de las relaciones industriales en América Latina estará condicionado por los modelos alternativos de desarrollo político nacional.

SURGIMIENTO Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE RELACIONES INDUSTRIALES EN AMERICA LATINA

A. La "cuestión social" y la emergencia de la legislación social

Después de 1920 se plantea en varios países latinoamericanos una discusión sobre varios modelos de desarrollo del campo laboral, que coincidió con la puesta en duda del Estado oligárquico existente desde el siglo XIX, y con el surgimiento de varias tendencias ideológicas (Encíclica Rerum Novarum, creación de la Organización Internacional del Trabajo). Como consecuencia de la "cuestión social", también producto del desarrollo económico incipiente de estos países, muchos ideólogos, políticos y escritores divulgaron documentos que ponían al descubierto las condiciones de vida escandalosas de los trabajadores. Estas iniciativas plantearon diversas alternativas respecto de la solución de la "cuestión social".* Al respecto, estas tendencias del debate ideológico no estaban muy lejos de las preocupaciones del pensamiento social europeo y de la política social. El movimiento obrero y el sector liberal de las élites conservadoras convergieron en la década de 1920 para promover el bienestar social, pero desde ángulos políticos diferentes. Cuando los sectores medios hicieron su entrada a la arena política y en algunos países alcanzaron el poder político (en Argentina y Chile por ejemplo con Irigoyen y Alessandri),

* Morris, James. Elites, Intellectuals and Consensus, a study of the social question and the industrial relations system in Chile: Cornell University Press, Ithaca, 1966.

la legislación social que promovieron había ocupado un lugar central del debate político en esos países. Es en este contexto que emergió el sistema de relaciones industriales.

Lo que es claro es que la crisis del sistema político que había caracterizado los últimos años del siglo XIX dió lugar a la emergencia de fuerzas políticas, cuyos objetivos en el campo laboral fueron instrumentales para la promoción de una legislación que estaba apoyada por los sectores medios. El movimiento obrero inspiró protestas que fueron la base de la organización de corrientes de opinión que favorecían la introducción de modificaciones en las relaciones sociales de producción. El movimiento obrero no tuvo éxito en presentar estas demandas por su cuenta: necesitaba a los sectores medios que eran políticamente poderosos y que podían enfrentarse a los sectores conservadores al presentar estas demandas. Por consiguiente, las leyes sociales que se promulgaron en varios países latinoamericanos durante los años veinte, no eran principalmente el producto del poder del movimiento obrero para hacer cumplir sus demandas; al contrario, eran frecuentemente el resultado de iniciativas de los grupos dominantes desde el sector conservador al sector medio. Es lógico preguntarse por qué los sectores dominantes estaban a favor de una política social que manifiestamente iba en contra de sus intereses inmediatos. Tentativamente, se puede decir que en el corto plazo estos grupos necesitaban una válvula de escape para las presiones sociales que se estaban manifestando. Querían canalizar esas presiones fuera de los sectores económicos claves y distribuir ampliamente los puntos vulnerables de la estructura económica, en los cuales las presiones sociales podían ser peligrosas. Se puede comprender entonces cómo los movimientos de protesta preocupados de problemas como largas horas de trabajo, seguridad social, las limitaciones de las prácticas comerciales monopólicas de los pueblos industriales (como las salitreras en el norte de Chile o las minas de estaño en Bolivia) y condiciones

de vida inadmisibles en lugares inhóspitos, podían alertar a los líderes políticos de la época sobre la urgencia de resolver estos problemas. Ellos no crearon solos las condiciones políticas para resolver esos problemas. Los sectores conservadores y los sectores medios parovecharon la coyuntura "otorgando" una "democracia por medios autoritarios" que contribuyó a aliviar la situación. Estos sectores elaboraron una serie de proposiciones que cumplían con sus objetivos. Proposiciones como la jornada de ocho horas, la abolición del trabajo infantil, pagos en dinero efectivo y no en especies, condiciones de trabajo aceptables, y otros beneficios se elaboraron y aprobaron por los parlamentos de varios países en esos años. La legislación sobre sindicatos aprobada también en esos años incluía preceptos que limitaban su politización. Es importante subrayar que estos logros no implicaban la institucionalización de un sistema de negociación colectiva: era la respuesta sutil de los grupos dominantes a las posibles consecuencias de la "cuestión social"; sutil en el sentido de que estaban preparados a sacrificar algunos privilegios a fin de asegurar la permanencia de su dominación.

La legislación social diseñada para regular el conflicto social al nivel industrial difería de país a país. En esencia, emergieron dos modelos. Se puede identificar al primero como un modelo autoritario, en el cual la negociación colectiva y los sindicatos son considerados como un obstáculo al desarrollo económico: si bien la legislación social es una aspiración "justa" de las clases trabajadoras, no es considerada como un mecanismo efectivo para producir desarrollo económico. Este modelo aún existe, al menos en las opiniones expresadas -- por los empresarios, en relación a la legislación social y respecto del sistema de relaciones industriales. Por otra parte, tenemos un modelo liberal en el cual se reconoce el derecho de los trabajadores a realizar huelgas y a presentar demandas le-

gítimas a los empresarios, y en el que la legislación social no se considera como obstáculo al desarrollo económico. Como tal es favorable a la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa así como a la participación en algunas prerrogativas empresariales.

B. La industrialización y la institucionalización de los conflictos laborales

En este momento de la discusión es importante relacionar el desarrollo de la legislación social con el proceso de la industrialización que tuvo lugar paralelamente. En efecto, es posible relacionar el esfuerzo de industrialización, por sustitución de importaciones, con la institucionalización de los conflictos laborales. El proceso de industrialización en los países latinoamericanos, significaba esencialmente la transformación de los talleres artesanales en fábricas que empleaban muchos trabajadores y que poseían una organización con niveles de autoridad claramente definidos. La complejidad de las relaciones sociales en la fábrica así como la redefinición de su relación al contexto, implicaba una transformación de la forma en que los trabajadores están integrados a la estructura social. Así, los sindicatos anarquistas y socialistas jugaron un papel importante en la organización de la clase trabajadora en los últimos años del siglo XIX; más tarde, los sindicatos surgidos al amparo de las leyes sociales tuvieron otras características. Tomaron una visión distinta de la actividad sindical y la negociación ocupó una importancia que no tenía anteriormente. Una vez que adquirieron poder legal para representar a los trabajadores, el tipo de demandas que hicieron sobre el sistema social cambió de manera que la confrontación política reemplazó a la huelga violenta, y las negociaciones al nivel más alto reemplazaron los enfrentamientos constantes que tenían lugar con anterioridad.

Otro cambio que la industrialización trajo consigo y que tuvo un efecto sobre el sistema de relaciones industriales, fue la proletarización de los artesanos y de los campesinos -- que se transformaron en asalariados y se sometieron a relaciones capitalistas de producción. Las normas de la sociedad -- agraria sufrieron modificaciones profundas y la introducción -- del salario, así como la entrega de beneficios sociales en vez de los beneficios en especie, transformó las relaciones sociales. Una vez que las peticiones de los sindicatos reemplazaron las demandas individuales, la situación tradicional cambió totalmente. El uso del salario y el surgimiento de los sindicatos, fueron así los factores decisivos a través de los cuales se estableció un sistema de relaciones industriales en América Latina.

C. Procedimientos actuales de negociación colectiva en América Latina

En la organización actual de las negociaciones colectivas en América Latina, es posible distinguir entre negociaciones que tienen lugar al nivel de la empresa o fábrica y aquellas que tienen lugar al nivel de la rama o del sector económico. Stafforini* ha demostrado que Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú pertenecen al primer tipo mientras que Brasil, Argentina y Uruguay pertenecen al segundo. Estos dos niveles coinciden con la legislación respecto de los sindicatos. En el primer tipo, los sindicatos están organizados al nivel de las fábricas y la negociación colectiva tiene lugar entre ellos y los empresarios a ese nivel. Las federaciones y centrales no pueden intervenir en las negociaciones. En el caso chileno, a pesar de los obstáculos legales existentes que

* Stafforini, E. Political systems and Industrial Relations in Latin America. Trabajo presentado al Segundo Congreso Mundial de Relaciones Industriales, Ginebra, 1970.

impiden esa participación, las federaciones y centrales participen en las negociaciones, especialmente en el caso de los empleados públicos que no tienen derecho a formar sindicatos y no tienen otro medio de representación. Sin embargo, esta es una excepción y se producen muchas dificultades. En el segundo tipo, los convenios se realizan entre representantes de los trabajadores de ramas o sectores económicos como minería, textiles o alimentación. El mejor ejemplo de este tipo es el caso argentino, en donde tradicionalmente las federaciones tienen el poder de negociar con los representantes empresariales y lo hacen de manera bastante efectiva.

Estos dos modelos corresponden más o menos a la historia política de los países respectivos, especialmente en los últimos treinta años. Argentina y Brasil, los países en los cuales se realizan negociaciones por rama económica, tuvieron ambos la experiencia de gobiernos populistas en algún momento de su historia reciente. Estos gobiernos intervinieron profundamente al movimiento sindical que era una base de sustentación de su poder. En Brasil, durante el gobierno de Getulio Vargas, el Ministerio del Trabajo controlaba la organización sindical de arriba a abajo a través del apoyo a ciertos líderes sindicales y por el control de sus recursos económicos. Los países en los cuales las negociaciones tenían lugar al nivel de la empresa, han tenido movimientos obreros que han sido más independientes en relación al gobierno. En particular, desde el comienzo del intenso proceso de industrialización en estos países, la organización sindical ha sido controlada por partidos políticos excluidos del poder como el APRA en el Perú o el PC de Chile.

En lo que respecta al funcionamiento de este sistema existe una diferencia importante entre los empresarios y el movimiento obrero en su respectivo juicio sobre las funciones del sistema. Esto afecta el resultado de las negociaciones. -

En algunos países, los empresarios conciben la negociación colectiva menos instrumentalmente que como lo hace el movimiento obrero. Los empresarios aceptan la realidad sindical una vez que visualizan la importancia de los sindicatos como mecanismo regulador de las presiones sociales. Esta no es una situación demasiado difundida en América Latina. Sólo en algunos países en los que las negociaciones han devenido en un mecanismo efectivo para discutir las peticiones de los trabajadores, es posible reconocer esta actitud de los empresarios. En el Perú se llegó a la situación de que un 27.6 por ciento de las huelgas que tuvieron lugar entre 1957 y 1962, fueron el resultado de malas relaciones entre sindicatos y empresarios. Si uno suma a estas huelgas aquellas causadas por el no cumplimiento de las leyes sociales se llega a un 77.3 por ciento. Esto indica una ausencia de institucionalización de los conflictos laborales al nivel de la empresa: los empresarios no admiten fácilmente la presencia de los representantes de los trabajadores, o su derecho a representar otros trabajadores en negociaciones.

Otro aspecto del sistema de relaciones industriales en América Latina es la importancia de la intervención del Estado en las negociaciones colectivas. La intervención del Estado influye el grado en que la política económica es observada por los empresarios y los sindicatos, afectando los diversos niveles de negociación: a veces sólo los salarios están regulados; en otros casos las condiciones de trabajo están sujetas a control. El Estado no interviene únicamente al nivel de la negociación pero también está presente, más que en otros países no-latinoamericanos, en las decisiones sobre inversiones, precios y empleo, que en otros lugares son prerrogativa exclusiva de los empresarios. Como resultado de esta situación, las negociaciones colectivas en América Latina padecen de un exceso de participantes, lo cual frecuentemente neutraliza cualquier efecto que los diferentes participantes esperaban obtener de él. En otras palabras, el proceso tradicional de negocia--

ción colectiva, limitado a asuntos específicos y localizados, está influenciado en América Latina por consideraciones de orden político que tienen poco o nada que ver con esas negociaciones. El tipo de interacción política entre partidos, organizaciones empresariales y representantes del Estado, condiciona el resultado de la negociación colectiva y a veces hasta elimina cualquier especificidad que habría podido tener.

Finalmente, los esquemas de participación de los trabajadores en la dirección de las empresas, como aparecen en otros países, encuentran obstáculos muy serios para implementarse en los países latinoamericanos. Esta participación existe parcialmente en las organizaciones de seguridad social y en algunos organismos de planificación que se han establecido recientemente, aunque su introducción al nivel de la fábrica es atacada por los enemigos del cambio estructural y en términos generales no es promovida ni por los reformistas sociales. Los sindicatos no la han pedido ni los gobiernos han apoyado la idea. Leyes mexicanas que establecen la participación de los trabajadores en los beneficios, excluyen la posibilidad de la participación de los trabajadores en la dirección de la empresa. En Chile, entre 1971 y 1973 se introdujo un sistema de participación de los trabajadores en la dirección de las empresas estatizadas, que se enfrentó a múltiples obstáculos en su funcionamiento real por la aparente oposición de intereses entre ésta participación, al nivel más alto, y la dirección ejecutiva de las empresas. En cualquier caso, es claro que las iniciativas en cuanto a participación, ya sea en los beneficios, en la dirección o en la determinación de los beneficios sociales, dependerá de los acuerdos que alcancen los empresarios y los sindicatos, lo cual a su vez dependerá de la autonomía e independencia del movimiento obrero. Como éste no ha sido el caso en la mayor parte de los países de la región, los esquemas de participación han sido en gran medida irrelevantes desde

el punto de vista político.* Hasta ahora hemos omitido tres - categorías sociales que juegan un papel en la estructuración - de demandas por recompensas económicas, que pueden por lo tanto ser consideradas como integrantes del sistema de relaciones industriales. Estas categorías son los campesinos y trabajadores rurales, los empleados del sector terciario y los empleados públicos o gubernamentales.

En lo que respecta a los campesinos hay diferencias importantes en su relación al sistema de relaciones industriales, según el país que consideramos. El grado de organización alcanzado por los campesinos, así como su capacidad para expresar demandas a las autoridades, es una resultante de dos factores: en primer lugar la importancia social y económica de los campesinos en el sistema político de los países; en segundo lugar el efecto que los programas de reforma agraria han tenido sobre los dos factores mencionados anteriormente. En países - como México y Bolivia los campesinos han alcanzado una relevancia que se debe al rol político que desempeñan. En Colombia, Chile o Venezuela y más recientemente Perú, los campesinos están adquiriendo algún significado en estos asuntos a medida que la reforma agraria ha permitido la formación de sindicatos y - de otros mecanismos de participación, en los cuales han sido -

* Los trabajos siguientes representan aportes a la problemática planteada hasta aquí:

Alexander, Robert, Labor relations in Argentina, Brazil and Chile, New York, The Free Press, 1965.

Angell, Alan, Politics and the Labor Movement in Chile, - Oxford University Press, Oxford, 1972.

Payne, James, Labor and politics in Peru, the system of - political bargaining, Yale University Press, New Haven, - 1965.

Touraine, Alain, Huachipato et Lota, étude de la conscience ouvriere dans deux entreprises chiliennes, Editions du CNRS, 1966.

implantadas prácticas características de los sistemas de relaciones industriales. Estas nuevas prácticas han modificado - pautas anteriores en casos como el de Perú, donde las grandes plantaciones azucareras de la costa ya poseían algún tipo de - negociación de reivindicaciones debido a la existencia de sindicatos. Es seguro que los esquemas de reforma agraria adquirirán un momentum, si la expresión de las demandas campesinas no es limitada a la fuerza por las autoridades.

La participación de los empleados del sector terciario y de los empleados gubernamentales en los sistemas de relaciones industriales, ha sido marginal debido a dos razones - - principales: en el caso de los empleados del sector terciario las dificultades de organización específicos de ese sector han sido instrumentales, al disminuir la importancia de los sindicatos en ese sector. Solamente los empleados bancarios han tenido éxito en construir una fuerza en el sistema de negociaciones colectivas, especialmente en Perú, Argentina, Uruguay y - Chile. En el caso de los empleados públicos o gubernamentales, la ley, en muchos países ha prohibido la formación de sindicatos sobre la base de que esos sindicatos, en el caso de existir, colocarían al Estado en una posición difícil, especialmente si la naturaleza política del sindicato significaba un mecanismo de presión política.

Como ha ocurrido en otros lugares, la tendencia de - un fortalecimiento de la posición de los empleados públicos se ha manifestado por el deterioro de su status económico causado por la inflación. Su militancia, a pesar de no poseer en general sindicatos, ha aumentado y con ello su poder de negociación. La importancia política de los empleados públicos ha aumentado también, debido a que la burocracia pública constituye un medio por el cual los partidos políticos tradicionales han usado su poder para distribuir favores personales entre sus militantes.

La población marginal que rodea las principales ciudades de América Latina (que representa aproximadamente un 25% de la población urbana) ha adquirido una importancia creciente en la estructuración de las presiones sociales. Los organismos políticos, administrativos y económicos responsables del agua, de la salud, y de otros servicios públicos han sido su principal objeto de ataque. Como solamente una política global que enfrente estas presiones en forma coherente puede resolver los problemas de estos grupos sociales, se puede esperar que, en ausencia de esa política, las presiones se acentuarán cada vez más.

Consideraciones prospectivas

Algunos indicadores sugieren que América Latina se está aproximando a una fase crítica de su desarrollo. Estos se pueden agrupar en la forma siguiente: (1) Fuerza de trabajo y empleo; (2) Estadísticas de población: (a) tasas de aumento de la población, (b) tasas de urbanización, (c) condiciones sociales, educacionales y distribución del ingreso.

A. Fuerza de trabajo y empleo*

1. Fuerza de Trabajo

Estimaciones respecto de la fuerza de trabajo y de la situación del empleo son fundamentales para un análisis del futuro de las relaciones industriales. En la próxima década, 1970-1980, la fuerza de trabajo en América Latina aumentará en un 32%, para alcanzar en 1980 la cantidad de 122 millones de personas. Es difícil ser optimista respecto de la capacidad del sistema económico para absorber el crecimiento proyectado

* Slawinsky, Zygmunt. "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", en Boletín Económico de la CEPAL. 1965.

de la fuerza de trabajo (considerando que una tasa de crecimiento económica igual al 6.3% sería necesaria para hacer eso posible), cuando vemos que entre 1960 y 1965 la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas no excedió el 4.7% al año. Se debe considerar también la subutilización de la fuerza de trabajo. Esta ha sido estimada en un 26% en 1960. Si el aumento en la población activa y su subutilización se consideran al mismo tiempo, el cuadro de la situación laboral no se presenta del todo optimista.

2. El Empleo

El empleo refleja los cambios de cada sector económico. En 1925 la población activa rural representaba un 60% del total; en 1962 representaba 46% del total. La agricultura, entre 1925 y 1950, absorbió un 40% del aumento de la fuerza de trabajo; absorbió solo un 26% del aumento que ocurrió entre 1950 y 1962. El desempeño de los sectores no agrícolas se puede juzgar por el hecho de que en los años 1955-1960, el sector industrial absorbió solo 43% de ese aumento, mientras los sectores terciarios absorbieron un 57% de ese aumento. Esto es más claro si se considera que en los años 1925-1950 el sector dinámico de la economía absorbió 26% del aumento y los sectores tradicionales absorbieron 33% del aumento. Entre 1955 y 1960 el primero tomó 25% del aumento y el segundo 75% de él. En otras palabras, el sector que produce bienes y servicios está absorbiendo sólo 22% del crecimiento total de la población activa, mientras que el 26% del aumento fue absorbido por la agricultura. Entre 1950 y 1960 el sector manufacturero absorbió un 10% de ese aumento, pero sólo un 7% entre 1960 y 1970. Más del 12% de la población activa estaba empleada en el sector

* Sabolo, Yves. "La croissance sectorielle de l'emploi, perspectives pour 1980", en Revue Internationale du Travail, Vol. 100 No. 5, noviembre 1969.

CUADRO 2

América Latina: Estructura de la población activa
por sectores económicos (en porcentajes)

Sector	1960 ^(a)	1969 ^(a)	1975 ^(b)
Agricultura	47.2	42.2	41.4
Bienes y servicios no agrícolas	27.6	24.8	27.5
(a) Minería	1.0	1.0	0.8
(b) Manufactura	14.4	13.8	13.7
(i) fábricas	7.6	7.7	8.3
(ii) artesanos	6.8	6.1	5.4
(c) Construcción	4.1	4.5	6.9
(d) Servicios básicos (agua, luz, etc.)	5.1	5.5	6.0
Servicios	28.2	33.0	31.1
(a) Comercio y finanzas	9.0	10.1	10.7
(b) Otros servicios	15.6	17.3	16.9
(c) Actividades no espe- cíficas	3.6	5.6	3.5
	100.0	100.0	100.0

Fuente: a) Naciones Unidas, CEPAL, Estudio Económico de 1968, pág. 27, Ed. en español.

b) Zygmunt Slawinsky, "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín de CEPAL, 1965.

de actividades no específicas entre 1960 y 1965, comparado con un 5% durante la década precedente. Para resumir lo anterior, este aumento en términos relativos del sector servicios en la población activa en años recientes, está contribuyendo a la expansión de la separación entre los sectores de alta productividad, dinámicos o modernos de las economías latinoamericanas y los sectores de baja productividad, tradicionales. Este proceso se ha agudizado en las últimas décadas como lo muestran los datos. Además, esa parte de la población en edad de trabajar que está clasificada en los sectores terciarios, se suma frecuentemente a la población marginal que, si está empleada del todo, tiene casi un status irrelevante en términos del efecto económico que puede tener el desarrollo global de los países - en cuestión.

La evolución general de la población activa en las últimas décadas y una estimación de esa distribución para el año 1975 puede observarse en el cuadro 2.

3. Desempleo

La tasa de desempleo para América Latina dobló entre 1950 y 1965, superando el 11%. Si los niveles actuales de crecimiento del Producto Nacional Bruto se mantienen alcanzará un 18% en 1980.

Tenemos una situación en que el crecimiento proyectado de la fuerza de trabajo se está acercando a la tasa de crecimiento de población (2.9% en promedio en los años recientes). El empleo no se ha ajustado a esta situación. Las implicaciones para los sistemas de relaciones industriales están claras. Podemos mencionar el peligro de un desempleo masivo localizado principalmente en las ciudades capitales de los países, lo que no dejará a los gobiernos otra alternativa que la de asistencia social a las personas cesantes. Esto acentuará las presiones para considerar la planificación de los recursos humanos,

en forma igualmente importante que la industrialización o las tasas de crecimiento globales en la planificación total del -- desarrollo.

4. Productividad

Además de los problemas del desempleo, tenemos la situación de la productividad. La tasa de aumento de la productividad para toda la región en su conjunto es muy baja -- no más de un 1.7% por año en todos los sectores económicos entre 1960 y 1965. La productividad en la agricultura ha aumentado durante este período, pero ésto se ha debido a la migración rural urbana más que a mejoras en los métodos de cultivo. Por otra parte, la separación creciente entre los sectores de alta productividad y los de menor productividad (sectores artesanales donde el trabajo manual predomina), indica un deterioro masivo de la situación social de algunos grupos que disminuyen su ingreso real. Esto significaría un deterioro adicional en las condiciones de vida de esa parte de la población urbana -- que ya está en mala situación, y que ha constituido alrededor del 15% del total desde 1950. Esto está ocurriendo a pesar -- del crecimiento constante del producto per capita.

Concluyendo, podemos agregar que la tasa estimada de crecimiento del Producto Nacional Bruto para la década 1975-1985, se puede determinar en un 4% en el nivel bajo y un 6% en un nivel alto. En términos de ingreso per capita, si hay un -- crecimiento alto del PNB y un crecimiento bajo de la población, el ingreso per capita podría aumentar entre 1975 y 1985 a una tasa del 3.8%. Esto significaría que América Latina pasaría -- de un promedio de ingreso per capita de US\$ 310 en 1965 a un -- promedio de US\$ 598 en 1985.

B. Estadísticas de Población

En 1965 América Latina tenía una población de 277 millones de personas. Se estima que en 1985, con una tasa de crecimiento que fluctuará entre 2.2 y 2.7%, la población alcanzará 422 millones de personas lo que equivaldría a un 9% de la población mundial.

Pautas de urbanización

En 1950, 39.1% de la población latinoamericana era urbana. En 1980 el 60.7% de la población será urbana (i.e. que viven en ciudades de 2,000 habitantes o más). Esto significará que, de un total de 365 millones de personas en 1980 (no en 1985), 221 millones vivirán en ciudades y 144 millones vivirán en el campo. La tasa de crecimiento de la población urbana será de alrededor del 4.4% anual.

C. Indicadores Sociales

1. Educación *

En 1965 76 millones de personas en América Latina tenían acceso a uno u otro tipo de educación: primaria, secundaria o universitaria. Se estima que en 1980 habrán 120 millones de personas en los sistemas educacionales de los países latinoamericanos. La distribución para cada nivel puede verse en el cuadro No. 3.

Como el desempleo, la posibilidad para los sistemas actuales de absorber el aumento estimado de la población educacional, depende de la situación económica general que, como hemos visto, no es fácil de preveer.

* CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, 1968.

CUADRO 3

América Latina: proyección hipotética del perfil
educacional de la población educada en 1965 y
en 1980 (en miles)

Tipo	1965	1980
A. Universidad	1,060	2,432
B. Educación Media	8,730	25,476
(a) secundaria	6,270	15,419
completa	1,490	4,486
incompleta	4,750	10,933
(b) técnica	1,770	8,235
(c) normal	720	1,822
C. Educación Primaria	67,096	92,092
(a) más de tres años	29,700	57,571
(b) menos de tres años o sin educación	37,396	34,585
Total	76,886	120,000

Fuente: Naciones Unidas, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Cuadros 12 y 13, pp. 53-57, Nueva York, 1968.

2. Distribución del Ingreso

Las diferencias extremas en la distribución del ingreso en América Latina (ver cuadro 4) no pueden dejar de tener implicaciones para el futuro de los sistemas de relaciones industriales. Si la situación actual se mantiene, las presiones de los grupos de ingresos bajos se harán cada vez más difíciles de canalizar, incluso si el movimiento obrero tiene éxito en mantener algún tipo de control en las demandas hechas sobre los sistemas económicos por estos grupos.

Las estadísticas de ingreso ilustran mejor que cualquier indicador que, si la situación se mantiene como hoy, las posibilidades de administrar el sistema de relaciones industriales a través del control del sistema de relaciones industriales sea un catalizador de las presiones sociales en el campo político es el fortalecimiento de sus componentes (sindicatos y empresarios), el deterioro progresivo de la situación económica y social, así como el aumento del volumen de las personas no organizadas y no empleadas regularmente, indicarían que este papel será cada vez más difícil de cumplir. En la mayor parte de los países de América Latina, las organizaciones sociales y políticas no pueden crecientemente canalizar las presiones generadas por el deterioro económico y social. Numerosos ejemplos recientes (caso argentino, colombiano, chileno, etc.) muestran las dificultades de los sindicatos y de los partidos políticos para controlar el proceso de demandas sobre los sistemas. Esto debe verse en el contexto del deterioro de las instituciones de la democracia liberal representativa en muchos países. Hasta ahora las presiones por empleo, educación, y las diferencias en ingresos, así como entre trabajadores industriales y no industriales, se han canalizado de una u otra manera por organizaciones sociales, partidos políticos y sindicatos que representan grupos heterogéneos. Sin embargo, como hemos visto, muchos grupos han permanecido fuera del sistema político

y su presencia y acción se están sintiendo agudamente en algunos países donde la estructura institucional ha sido seriamente carcomida.

CUADRO 4

América Latina: Distribución del ingreso por grupos de ingreso

Grupos de ingreso	% del ingreso recibido	Ingreso Pro- medio (pro- medio regio- nal = 100)	Ingreso Pro- medio por - persona US \$
20% más pobre	3.5	18.0	68.0
30% bajo mediana	10.5	35.0	133.0
30% sobremediana	25.4	85.0	322.0
15% bajo grupo superior	29.1	194.0	740.0
5% superior	31.5	629.0	2400.0

Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, Estudio Económico 1968, p. 13, Ed. Español.

3. Consecuencias para el Sistema de Relaciones Industriales

Como hemos visto las negociaciones colectivas, tal como se conocen en el resto del mundo, se aplican en particular al sector industrial de la economía. En América Latina, esto es particularmente cierto porque el grado de organización de los campesinos y de los empleados públicos es relativamente bajo. Sólo como un resultado de la reforma agraria ha comenzado a surgir la organización de los campesinos en sindicatos. La sindicalización campesina adquirirá seguramente momentum en el futuro, ya que se ve cada vez más importante el cambio de las

estructuras agrarias como mecanismos para asegurar el desarrollo. La parte de la población empleada en el sector terciario no ha sido, hasta ahora, un elemento importante de las negociaciones colectivas, porque la organización de la empresa terciaria y la mentalidad tradicional de los sectores medios han impedido una participación efectiva de dicha población en esas discusiones. Finalmente, a pesar de que no en todas partes los empleados gubernamentales tienen derecho a organizarse, esto no impide la presentación de peticiones. Podemos predecir que la población activa en el sector terciario y los empleados gubernamentales, encontrarán en el futuro algún medio para integrarse a los sistemas de relaciones industriales.

A corto plazo, la evolución del sistema de relaciones industriales mostrará el predominio de las negociaciones en el sector industrial. Debido a la importancia de este sector en la esfera económica, una posición que ha alcanzado su propia dinámica, es difícil predecir cambios en la realidad que lo ha caracterizado hasta el presente. Sólo si la estructura industrial fuera nacionalizada podrían esperarse modificaciones en los sistemas de relaciones industriales. La nacionalización de los recursos productivos tendería a concentrar las decisiones sobre inversiones y distribución al nivel político más alto. A pesar de que esto por sí sólo no tendría consecuencias para las negociaciones colectivas como tales (porque el Estado interviene de todas maneras a pesar de la ausencia de un sector nacionalizado), el movimiento obrero enfrentaría una nueva situación en la cual su adversario no sería el empresario privado sino el Estado. En sí esto produciría nuevos fenómenos en el sistema de relaciones industriales. En un sentido, la transformación profunda que el movimiento obrero ha experimentado en su composición debido al proceso de industrialización de las últimas décadas (que ha planteado serios problemas en la estructuración de demandas a todas las categorías representadas en él), se harían todavía más complejas de lo que son hoy

en día. A medida que las expectativas que se cifraban en el proceso de industrialización por sustitución se han hecho más reales, las posibilidades de mejoras para los trabajadores industriales se hacen cada vez más difíciles. El movimiento obrero deberá adaptarse a la naturaleza del proceso de industrialización y deberá formular demandas que no excedan las posibilidades de este proceso. De otra manera, y esto es crecientemente así, se deberá promover una estrategia distinta al desarrollo que ha tenido lugar hasta ahora.

En otras palabras la sustitución de importaciones presentó, por lo menos hasta la década de 1960, la posibilidad de un aumento en el empleo y en la tasa de desarrollo, pero en la situación actual estas posibilidades están limitadas por la naturaleza expansiva del capital en el proceso de industrialización. La naturaleza de este proceso ha contribuido a una estagnación relativa en términos numéricos de la base del movimiento obrero, lo que ha afectado naturalmente su capacidad de negociación. (Se debe notar que esta estagnación no se refleja en términos económicos por el alto grado de sindicalización que existe en algunos sectores económicos fundamentales como la minería del cobre, petróleo, plantaciones de azúcar, empresas alimenticias [carne], para mencionar sólo algunos ejemplos).

En consecuencia, si este tipo de desarrollo (i.e. tecnología intensiva y dependencia creciente del capital extranjero y del "know how") continúa implementándose el movimiento obrero se verá enfrentado a la alternativa de promover una estrategia de desarrollo distinta. Si es así, se puede plantear que el carácter que posee en cuanto agente del proceso de negociación colectiva y del sistema de relaciones industriales, se orientará hacia un papel esencialmente político en cuanto defensor de los desempleados y de los olvidados del proceso de desarrollo (como la población marginal y los campesinos). Para un estudio prospectivo es claro que las demandas no pueden

limitarse a asuntos económicos o redistributivos, sino que serán progresivamente "cualitativos".

Tenemos una situación en la cual el juego entre la estructura del sector industrial y el Estado está afectada seriamente por la composición política de este último. Como hemos visto, el sistema de relaciones industriales en América Latina emergió como resultado de las presiones sociales y políticas - de las masas urbanizadas; no emergió como resultado de las presiones de las masas proletarizadas insertas en un sector industrial existente. Los legisladores y los políticos, vieron en la creación de este sistema una forma de canalizar, las presiones del nivel político al nivel de la fábrica. La legislación social estaba ya vigente cuando el gran esfuerzo de industrialización tuvo lugar; de esta forma, la negociación colectiva - se transformó en un componente del sistema de relaciones industriales, después que las leyes sociales habían sido promulgadas. Todavía hoy representa más un mecanismo para regular las presiones políticas al nivel nacional, que un mecanismo para negociar las reivindicaciones de los trabajadores. Simplificando, se puede afirmar que el sistema de relaciones industriales fue creado como medida política por los grupos dominantes, que no estaban preocupados por el desarrollo industrial o por la negociación institucionalizada, sino por las presiones políticas que eran hechas en el sector urbano de los países. Si la estructura presente y sus dimensiones pueden utilizarse para extrapolar presiones, entonces podemos decir que la estructura futura estará estrechamente ligada a la evolución política de América Latina. De hecho, no es demasiado aventurado pensar que el sistema de relaciones industriales evolucionará de acuerdo con los cambios del sistema político. Obviamente, hay otros factores que se deben considerar, especialmente la evolución de la política industrial, pero, en términos generales, la pregunta que hay que hacer depende más del sistema - -

político que de los aspectos particulares del sistema de relaciones industriales.

Se puede decir que actualmente existen dos corrientes en la realidad política de los países latinoamericanos que, - tarde o temprano, se reflejarán en el sistema de relaciones industriales. Por un lado, las instituciones políticas están sufriendo presiones cada vez más fuertes. Existe sin duda una crisis de legitimidad de los modelos políticos existentes en América Latina. Por otra parte, estas presiones que tienen -- que ver con la satisfacción de necesidades elementales (salud, vivienda), serán formuladas como reivindicaciones específicas de los grupos organizados, lo cual dará a la vida política una intensidad que no ha tenido en los últimos años.

En consecuencia, partiendo de estas dos tendencias, - la evolución futura del sistema de relaciones industriales en América Latina dependerá menos de su propia dinámica y más de las características generales y globales del sistema político, que hasta ahora ha sido el principal agente de cambio en el - continente.

En un continente tan vasto como América Latina, que - contiene más de veinte países, es difícil generalizar predicciones sobre el futuro, pero se puede formular un número de posibilidades en las siguientes proposiciones.

D. Posibilidades Futuras: Algunas Proposiciones

1. Países con economías liberales

En las naciones que implementan políticas liberales, o sean aquellas que están basadas en el funcionamiento del sistema capitalista (como Argentina y Brasil en la actualidad), - el proceso de industrialización estará crecientemente dominado por las corporaciones multinacionales. Las empresas privadas nacionales estarán cada vez más concentradas en los sectores - de industrias pequeñas y medianas y serán complementarias o su cursales de las corporaciones multinacionales.

En estos países, la burguesía nacional descansará en el Estado económica y políticamente; los respectivos gobiernos tenderán a estar confrontados con la alternativa de, por un lado, satisfacer los compromisos existentes con las inversiones extranjeras y, por otro lado, atender sus responsabilidades hacia las clases empresariales nacionales. El papel del gobierno será el de mediador entre estas fuerzas económicas que en algún momento entrarán en conflicto, pero que también tenderán a complementarse.

En algunos de estos países el compromiso con un clima favorable para las inversiones extranjeras vinculado a la estabilidad económica, requerirá una acción gubernamental autoritaria para regular las demandas del movimiento obrero. Las negociaciones colectivas tenderán a pasar bajo control del Estado y los conflictos sociales entre gobiernos y sindicatos serán constantes.

2. Países con intervención del Estado en la economía

Otros países seguirán políticas más nacionalistas que los harán entrar en conflictos con las empresas extranjeras, con los gobiernos de los países centrales (especialmente Estados Unidos) y, en consecuencia, con sus propias burguesías nacionales. En estos países (como México, donde el período álgido de las nacionalizaciones ya ha pasado) las actividades económicas del Estado jugarán un papel creciente en profundizar el proceso de desarrollo, y en establecer un clima adecuado para el sistema de relaciones industriales. Existen dos alternativas para esos países: (a) una economía mixta, del tipo de capitalismo de Estado existente en México, y (b) una economía con socialización creciente y nacionalización de los sectores económicos básicos.

3. Consideraciones generales

Tomando en consideración los puntos anteriores se puede decir lo siguiente:

1. El movimiento obrero organizado crecerá en cifras absolutas pero tenderá a mantenerse limitado a la mano de obra industrial, a los sectores medios de empleados gubernamentales y a los empleados de comercio y de servicios. Excluirá por algún tiempo a las masas urbanas inestables y a los campesinos.

2. Los gobiernos y los partidos políticos tratarán, seguramente con éxito, de acrecentar su control o de establecer control sobre el movimiento obrero. Grupos pequeños de oposición compuestos de militantes sindicales surgirán para plantear reivindicaciones al nivel económico y político; la medida en que logren sus objetivos dependerá mucho de la coyuntura histórica y política específica, y particularmente del éxito de las políticas gubernamentales.

3. Dadas las tendencias actuales en la distribución del ingreso, en los países latinoamericanos surgirá una polarización creciente entre los que tienen y los que no tienen si no adoptan políticas de redistribución. Como componentes de las clases trabajadoras organizadas, los sectores medios urbanos y los sectores modernos de la agricultura pertenecerán al grupo de los que tienen, participando en los frutos del desarrollo. Una parte creciente de la población continuará siendo marginal: campesinos, obreros urbanos no clasificados (incluyendo contingentes de jóvenes que se integran por primera vez a la fuerza de trabajo), pequeños comerciantes dedicados a labores terciarias de baja productividad, las actividades no especificadas, etc.

4. La reforma agraria, de alguna manera, tendrá lugar en todos los países que aún no la han aplicado. Esto implica una redistribución de la propiedad de la riqueza y de -

los ingresos en las áreas rurales, con una modificación correspondiente en los sistemas de trabajos rurales. Al mismo tiempo, la agricultura continuará mostrando un dualismo marcado entre un sector altamente productivo y moderno, orientado hacia los mercados nacionales e internacionales (con pocas oportunidades de empleo), y un sector de subsistencia de baja productividad que absorbe la mano de obra en exceso pero que contribuye poco al desarrollo económico.

5. Las tendencias actuales de modernización y desarrollo económico, dejarán sin solución muchos de los problemas sociales básicos y pueden incluso agravar las tensiones sociales y políticas, sentando así las bases para el surgimiento de gobiernos represivos y movimientos de oposición militantes y radicales. Las tendencias hacia reformas estructurales básicas continuarán apareciendo y, si no son satisfechas por políticas flexibles y esclarecidas, llevarán inevitablemente a expresiones violentas y a revoluciones sociales profundas.

