

# MOVIMIENTO SINDICAL Y DECISIONES NACIONALES

RUBÉN KAZTMAN

## OBJETIVOS DEL TRABAJO \*

EL CONTENIDO del artículo es un resumen sumamente condensado de ideas acerca de los determinantes del grado de influencia que los movimientos sindicales ejercen sobre las decisiones nacionales. Muchas de estas ideas ya han sido expuestas en la literatura sobre movimientos laborales y relaciones industriales. La innovación de este trabajo —si alguna— es el intento de organizarlas con el propósito explícito de aumentar nuestra capacidad de predecir el grado de influencia que tienen los sindicatos sobre las decisiones nacionales.

A lo largo de este artículo mi atención estará centrada en “movimientos sindicales” y no en “movimientos laborales”. Por “movimientos laborales” entiendo el conjunto de organizaciones que articulan los intereses de la fuerza laboral, entre las cuales las más importantes son sin duda los sindicatos y los partidos políticos. Dependiendo de la coyuntura político-económica una u otra de estas organizaciones tomará el liderazgo del movimiento laboral y fijará la dirección hacia la cual las demás ramas del movimiento orientarán sus esfuerzos. Bajo el término “movimiento sindical”, en cambio trato de incluir solamente las organizaciones sindicales. Ellas serán el foco de discurso de este trabajo; sus relaciones con partidos políticos serán objeto de análisis en la medida en que se considere que éstos contribuyen a aumentar o disminuir los recursos de poder del movimiento sindical. La elección del tema se basó en dos supuestos que creo conveniente señalar explícitamente.

En primer lugar, partí del supuesto que para caracterizar los movimientos sindicales nacionales como actores políticos era conveniente tomar en cuenta: *i*) su poder y los determinantes del mismo; *ii*) sus orientaciones y determinantes; *iii*) los grupos sociales que son representados por estas organizaciones. El desarrollo de un esquema comparativo que tuviera en cuenta los factores asociados con el poder, las orientaciones y la representatividad de los sindicatos estaba obviamente fuera de los alcances de este trabajo. Por lo tanto, decidí concentrar mi

\* Este trabajo fue inicialmente concebido como un esfuerzo por elaborar un marco teórico tentativo que ordenara el intercambio de las experiencias sobre movimientos laborales recogidas en cada uno de sus países por los participantes a la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Movimientos Laborales de CLACSO, realizada en la Ciudad de México del 9 al 12 de noviembre de 1972.

atención en el poder sindical y sus determinantes, y analizar sólo aquellos aspectos de la "representatividad" y de las "orientaciones" que fueran relevantes a la determinación del monto de poder sindical. Para circunscribir aún más el trabajo, no tomé en cuenta todas las áreas donde el poder sindical puede manifestarse (por ejemplo, las relaciones de poder entre empresarios y trabajadores tal como se expresan en las negociaciones colectivas) sino solamente el grado de influencia que los movimientos sindicales pueden ejercer sobre las decisiones nacionales que los afectan.

En segundo lugar, este trabajo descansa en la creencia que a esta altura del desarrollo de los trabajos comparativos sobre el tema que nos ocupa es aconsejable comenzar a especificar los fenómenos cuya variación se trata de explorar o cuyos determinantes se intentan detectar. Creo conveniente ocupar algunas líneas para elaborar este punto.

A mi entender, la metodología del análisis comparativo consiste en una serie de estrategias, cada una de las cuales recibe distinto énfasis y tiene distinta prioridad como orientadora de la aplicación de las estrategias restantes en distintos momentos del desarrollo intelectual y académico de un área de estudio. Cuanto mayor es la madurez de un campo, las estrategias de análisis utilizadas se aproximarán al ideal de un instrumental analítico que permite tanto poner a prueba enunciados explicativos como enriquecer la teoría por medio de la generación de nuevas hipótesis.

Un rápido examen de los trabajos comparativos sobre movimientos sindicales —incluyendo aquí también aquellos sobre "relaciones industriales"— revela la existencia de al menos cuatro estrategias de análisis. A continuación presentaré brevemente estas distintas estrategias en un orden que toma en cuenta la aproximación de cada una de ellas al ideal mencionado en el párrafo anterior.

Una primera estrategia consiste en presentar una imagen de la amplitud de los fenómenos que en distintos países o regiones parecen estar asociados con nuestro tema. El objetivo implícito o explícito parece ser la búsqueda de definición de un campo de estudio, la tentativa de minimizar la ambigüedad de sus límites, de especificar el rango de variación de los fenómenos centrales y de identificar un conjunto de determinantes que aparecen con distinta relevancia en distintos contextos. Dentro de este tipo de trabajos podemos incluir los "readers" editados por W. Galenson.<sup>1</sup> Uno de los rasgos que caracterizan estas formas "iniciales" de análisis comparativo es que el peso del análisis sistemático de una hipótesis —tomando como unidades los países considerados en los "readers"— recae usualmente en los hombros del lector.

Una segunda estrategia puede ejemplificarse por aquellos trabajos donde un mismo autor (o autores) analiza los procesos que afectan el

<sup>1</sup> Walter Galenson, ed. *Comparative Labor Movements*, New York, Prentice Hall, 1952. Del mismo editor, *Labor in Developing Economies*, Berkeley, University of California Press, 1962.

desarrollo de las relaciones industriales o del movimiento sindical en distintos países, generalmente sobre la base de monografías y datos secundarios recogidos en forma no sistemática. El hecho de que el análisis sea hecho desde la perspectiva de un único observador presta cierta orientación uniforme a la recolección de información. Pero raramente los criterios teóricos que guían el trabajo son explícitos. Los estudios pioneros de Poblete Troncoso, Alba y Alexander son buenos ejemplares de este tipo de empresas intelectuales.<sup>2</sup>

Es cierto que podemos encontrar en ellos ejemplos de estrategias de análisis más sofisticadas. Los capítulos de Alba sobre orientaciones políticas de los movimientos sindicales latinoamericanos, o el referido a la legislación laboral en el libro de Poblete Troncoso-Burnett o el capítulo sobre los efectos y causas de la inflación en el libro de Alexander sobre Argentina, Brasil y Chile, son intentos de determinación de la amplitud de variación y los determinantes de fenómenos específicos dentro del conjunto de fenómenos que habitualmente se acumulan bajo los términos "movimientos sindicales" y "relaciones industriales". Sin embargo, la falta de explicitación de los criterios, especialmente de aquellos en base a los cuales se seleccionan los determinantes de la variación del fenómeno que se intenta explicar, permite a los autores moverse con amplia libertad en la selección de factores causales en cada caso. Una de las consecuencias —y quizás en algunos casos el objetivo— es una tendencia a considerar una muy amplia gama de determinantes para dar cuenta de la complejidad de los movimientos sindicales en cada uno de los distintos países del área. También en estos trabajos se deja en manos del lector la tarea de réplica, es decir, de decidir si las hipótesis que parecen corroborarse en un país resisten o no el peso de la evidencia recogida en otros países.

Un esquema como el que plantea Kenneth Walker en el Boletín del IIEL es un buen ejemplo de *un tercer tipo de estrategia*.<sup>3</sup> Walker elabora una clasificación exhaustiva de las variables que a su juicio tienen un efecto causal importante en la estructuración de un sistema de relaciones industriales.\*

<sup>2</sup> Moisés Poblete Troncoso y Ben G. Burnett, *The Rise of the Latin American Labor Movement*, New York, Bookman Associates, 1960. Robert Alexander, *Labor Relations in Argentina, Brasil, and Chile*, New York, The Free Press, 1965. Del mismo autor, *Organized Labor in Latin America*, New York, The Free Press, 1965. Víctor Alba, *Politics and the Labor Movement in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1967.

<sup>3</sup> Kennet F. Walker, *The Comparative Study of Industrial Relations, Bulletin (IIEL)*, Núm. 3, noviembre de 1967, pp. 105-132.

\* En el artículo no queda claro si el autor se refiere, como Dunlop lo ha hecho en su oportunidad (John T. Dunlop, *Sistemas de relaciones industriales*, Santiago. Edit. del Pacífico, 1967), a las normas formalizadas del sistema o al sistema en su conjunto, donde se deberían incluir tanto las normas formalizadas, como las relaciones vigentes entre los actores y la identificación y caracterización de los mismos. Si se refiere a las normas formalizadas del sistema, se podría argüir sobre la utilidad del supuesto implícito en el esquema de que el mismo conjunto de determinantes afecta

Aun cuando en este trabajo no se pueden distinguir claramente los límites del fenómeno que se quiere explicar, el esfuerzo de la identificación y clasificación de variables de Walker contribuye al desarrollo de los estudios en esta área en la medida que provee un marco altamente organizado que estimula la exploración sistemática de un campo que hasta el momento se ha mostrado reacio al ordenamiento analítico.

Otro artículo de Walker puede tomarse como ejemplo de un cuarto tipo de estrategia de análisis comparativo. Este trabajo tiene la particularidad de hacer explícitas tanto la amplitud de variación del fenómeno que se desea explicar como el conjunto de determinantes que hipotéticamente afectarían dicha variación. En este caso se trata de tipos y niveles de participación de trabajadores en la gestión empresarial y sus determinantes.<sup>4</sup>

El esquema que elaboro en las páginas siguientes de este trabajo intenta aplicar la estrategia de este último tipo de análisis comparativo. Las preguntas que el esquema pretende estimular son del siguiente tipo:

i) ¿Cuál es la amplitud de variación de la influencia de los movimientos sindicales en las decisiones nacionales tomando los países latinoamericanos como unidades?

ii) ¿Cómo se pueden medir distintos grados de influencia sobre las decisiones nacionales?

iii) ¿Cuáles son los factores que en los distintos países pueden ser considerados relevantes para dar cuenta de las variaciones del fenómeno que deseamos explicar?

iv) ¿Qué grado de generalidad se puede otorgar a las hipótesis que resultan corroboradas por la evidencia recogida en un país?

v) ¿Cómo se explican los hallazgos discrepantes en distintas sociedades latinoamericanas?, etc.

El intento de responder preguntas como las anteriores puede llevarse a cabo gracias a las contribuciones de estudios de carácter más exploratorio. El segundo supuesto que guía este trabajo es, pues, que teniendo en cuenta el grado de madurez que han alcanzado los estudios exploratorios y de casos en América Latina sobre movimientos laborales, resulta conveniente concentrar esfuerzos de investigación en lo que hemos presentado como un cuarto tipo de estrategia para el análisis comparativo.

Dado que el objetivo de este trabajo es elaborar un esquema de análisis más que poner a prueba proposiciones, la evidencia presentada en apoyo de las ideas que se expongan tendrán sólo un carácter ilustrativo.

tanto a la normas que regulan las relaciones entre organizaciones sindicales y el Estado como las que regulan la situación de obreros y empleados en las empresas y los procedimientos y estructuración interna de los sindicatos.

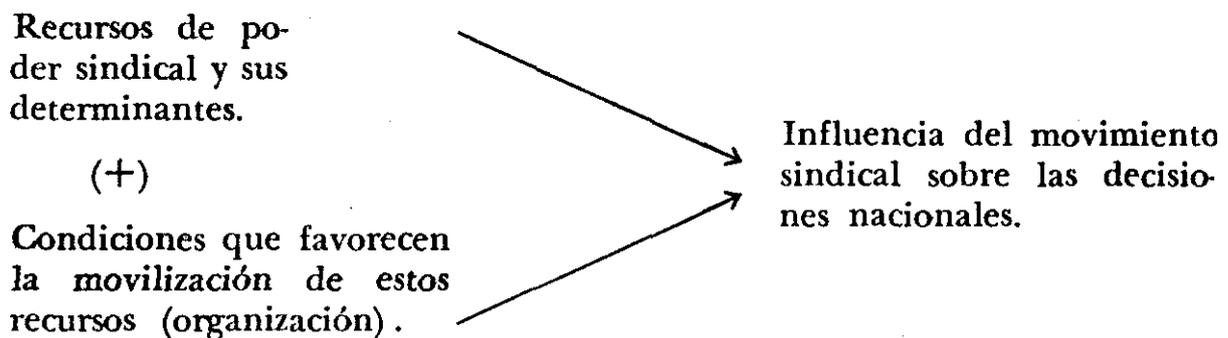
<sup>4</sup> Kennet F. Walker y L. Greyfié de Bellecombe, "Participación de los Trabajadores en la Gestión Empresarial: el concepto y su puesta en práctica", *Boletín (IIEI)*, Núm. 2, febrero de 1967, pp. 74-139.

## ESQUEMA DE ANÁLISIS

El esquema de análisis se podría resumir en el siguiente enunciado: el grado de influencia de un movimiento sindical es una función de: *i*) la estructura sindical o forma de organización; *ii*) los recursos de poder que surgen del contexto económico de la fuerza de trabajo, y *iii*) los recursos de poder que se derivan del contexto político nacional.

A continuación desarrollaremos cada uno de estos tres puntos en el orden mencionado. Posteriormente avanzamos algunas sugerencias sobre la dinámica de las relaciones entre los aspectos de organización y del contexto político y económico de las fuerzas laborales sindicalizadas. Por último añadiremos una línea de posibles indicadores que permitirían poner a prueba la mayoría de las ideas sugeridas en este trabajo.

Las relaciones más generales del esquema de análisis pueden también sintetizarse en el siguiente diagrama:



## ESTRUCTURAS SINDICALES

La capacidad del movimiento sindical de un país de ejercer influencia en las decisiones nacionales depende parcialmente de su eficacia para movilizar los recursos políticos y económicos de cada una de las organizaciones que forman parte del mismo. El nivel de eficacia, a su vez, está básicamente condicionado por el modo en que las distintas organizaciones laborales articulan y agregan sus recursos; en resumen, por lo que aquí llamamos "estructuras sindicales".

¿Cuáles son las fuerzas que producen distintas estructuras sindicales? En primer lugar, la estructura sindical es un producto, y a la vez un determinante, de las relaciones que la legislación existente instituye entre las organizaciones que representan distintos sectores y distintos niveles de agregación de la fuerza laboral. Al mismo tiempo, el cambio, el mantenimiento o la creación de nuevas leyes laborales así como las formas de su implementación dependen del balance de fuerzas dentro de un sistema en el cual el movimiento sindical es uno de los actores. En el apéndice 1, en la parte final de este trabajo, analizaremos brevemente algunas de las condiciones que deben estar presentes para una estricta y literal aplicación de las leyes.

El contenido de la legislación que regula las formas organizacionales a través de las cuales los trabajadores pueden articular sus demandas varía ampliamente en América Latina. Algunas son más favorables a la dispersión del poder sindical entre los sindicatos de empresa o de planta (ej.: legislación chilena), mientras otras son más favorables a la centralización de poder en federaciones y confederaciones (ej.: Argentina).<sup>5</sup>

En general, la legislación latinoamericana describe tres tipos de agregación sindical: los sindicatos, las federaciones y las confederaciones o centrales. Estas organizaciones pueden ser nacionales o regionales, u organizarse sobre la base de la pertenencia común de sus miembros a una firma con uno o más establecimientos. Pueden ser industriales o por oficio. Las primeras comprenden toda la fuerza de trabajo de una rama de producción; las segundas, todos los trabajadores del mismo oficio o profesión. Cuanto mayor sea la diversidad de tipos de organizaciones sindicales, mayores serán las dificultades para unificar el movimiento sindical.<sup>6</sup>

A igualdad de condiciones, un movimiento sindical será más eficaz para movilizar los recursos provistos por las distintas organizaciones que lo forman, cuando la existencia de centrales o confederaciones esté legitimada por ley, cuando se tomen provisiones en las leyes para la financiación de las centrales, y cuanto mayor sea el número y la importancia de las funciones que se les adjudiquen.<sup>7</sup>

Sin embargo, la fuerza de la legislación laboral sobre la conformación real de las estructuras sindicales es muy variable. Por ley, los sindicatos brasileros deberían presentar sus demandas, incluyendo las relaciones con negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo ante las cortes laborales; sin embargo, es sabido que desde la caída de Vargas en 1945, los sindicatos más poderosos llevan a cabo negociaciones colectivas con los empresarios en forma autónoma.<sup>8</sup> De la misma forma, la Central Única de Trabajadores de Chile no tiene existencia legal; sin embargo, el grado de reconocimiento político de su existencia y su poder es tal que permite a sus dirigentes alcanzar posiciones importantes dentro del gobierno; por lo demás, en los últimos años y especialmente después

<sup>5</sup> Para el caso chileno ver Alexander, *Labor Relations...*, pp. 286-304 y 316-7, especialmente 303 y 316. Para el caso argentino ver *Asociaciones Profesionales de Trabajadores. Ley 14455*, Buenos Aires: Ministerio de Estado de Trabajo, junio 1970, ver también Alexander, *Organized Labor...*, p. 26.

<sup>6</sup> Adolfo Gurrieri, "Consideraciones sobre los Sindicatos Chilenos", *Aportes*, N° 9, julio 1968, p. 102.

<sup>7</sup> Kenneth Erikson, Patrick Peppe and Hobart Spalding, *Research on the Working Class and Organized Labor in Argentina, Brasil, and Chile, What is left to be done*, mimeo., 1971, pp. 15-6. Ver también Gurrieri, *op. cit.*, p. 102.

<sup>8</sup> Alexander, *Labor Relations...*, p. 64. Ver también Leoncio Martín Rodríguez, "Clase Operaria e Sindicalismo do Brasil" en Rodríguez, ed., *Sindicalismo e Sociedade*, Sao Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1968, pp. 348-9. También Alba, *op. cit.*, p. 258.

de la presidencia de Ibáñez, la influencia de la CUT sobre las decisiones nacionales parece haber aumentado constantemente.<sup>9</sup>

En segundo lugar, la flexibilidad en la implementación de las leyes laborales deja lugar al juego de una serie de factores que afectan el proceso de estructuración del movimiento sindical, los más importantes de los cuales son aquellos que determinan su nivel de cohesión. Estos factores pueden ser endógenos o exógenos al movimiento sindical.

Entre los factores endógenos podemos señalar los siguientes:

a) Grado de homogeneidad de la fuerza de trabajo. Las dimensiones en base a las cuales se mide esta variable pueden variar según los países. En un país, la extracción étnica será la dimensión relevante para evaluar el grado de homogeneidad de la mano de obra; en otro, el origen rural o urbano; en un tercero, la educación o nivel de calificaciones de los trabajadores. En general, cuanto mayor sea la heterogeneidad, menor será la cohesión del movimiento sindical.

b) Grado de homogeneidad de las situaciones que afectan a distintos sectores de la fuerza laboral. Aun cuando el grueso de la fuerza laboral tenga antecedentes étnicos, residenciales y educacionales similares, la diversidad de las condiciones de trabajo puede incidir en el nivel de heterogeneidad de las demandas que distintos grupos de trabajadores buscan satisfacer a través de sus sindicatos. Por ejemplo, los miembros de la fuerza laboral que trabajan en grandes empresas, aislados de otros grupos laborales y en establecimientos cuya producción es importante para las recaudaciones fiscales (caso de los obreros del salitre a principios de siglo en Chile), probablemente desarrollen intereses distintos de aquellos de otro sector de la fuerza laboral cuyos miembros generalmente trabajan en empresas pequeñas, ubicadas en grandes centros urbanos y donde la inestabilidad de la producción de un establecimiento no afecta mayormente al estado o a la economía; en estos casos, y manteniendo otras condiciones iguales, las posibilidades de que ambos sectores se unan en una misma central obrera son bajas.

c) Grado de homogeneidad del tipo de organizaciones que articulan demandas de distintos sectores de la fuerza laboral. Como ya hemos mencionado en esta misma sección, la legislación laboral puede permitir u "obligar" a distintos grupos de trabajadores a organizarse sobre la base de criterios distintos. La mayor variedad incidirá negativamente sobre las probabilidades de formar un movimiento sindical cohesivo.

Entre los factores exógenos al movimiento sindical podemos señalar:

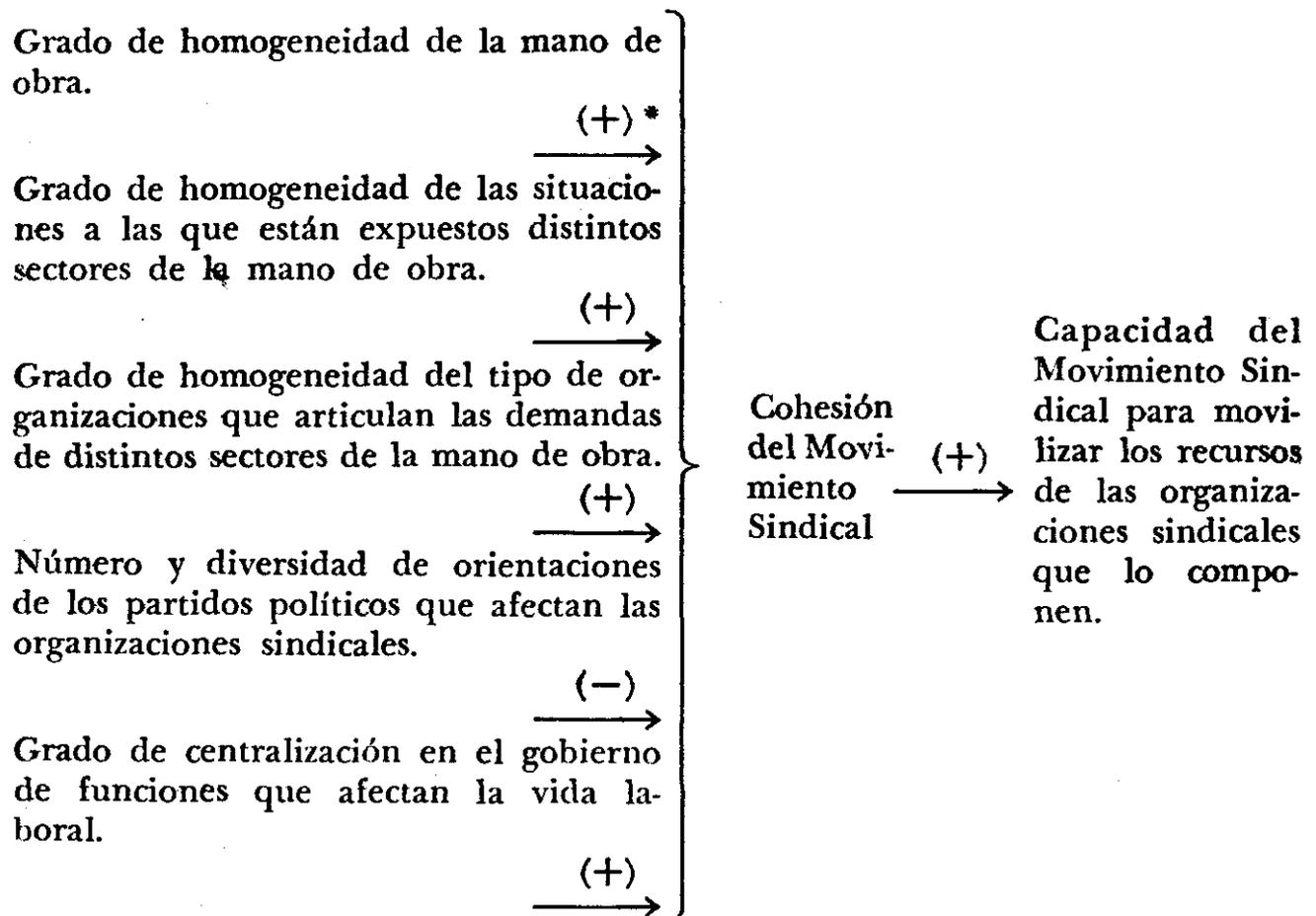
d) Penetración de los partidos políticos en los sindicatos; las relaciones entre partidos políticos y sindicatos serán tratadas más adelante en relación con el contexto político de la actividad sindical. Para los fines de esta sección basta señalar que cuanto mayor sea el número y la diversidad de las orientaciones de los partidos políticos que afectan

<sup>9</sup> Poblete T. y Burnett, *op. cit.*, p. 68, Alba, *op. cit.*, p. 64. El movimiento sindical chileno tuvo también una fuerte participación en el gobierno de Aguirre Cerda (1938-41). Ver Alexander *Labor Relations...*, p. 303. También Alba, *op. cit.*, p. 252.

a las distintas agrupaciones sindicales, menores serán las posibilidades de centralizar el movimiento sindical.

e) Grado de concentración en el gobierno de decisiones que afectan la vida laboral: la amplitud de la gama de funciones que afectan la situación de la fuerza de trabajo monopolizadas por el gobierno varía de país a país. Cuando el grado de concentración es alto, podemos esperar la emergencia dentro del movimiento sindical de una tendencia a contrapesar el poder del estado por medio de la acumulación de recursos de poder en una central obrera.<sup>10</sup>

El siguiente diagrama resume las relaciones que las variables recién descritas probablemente mantienen con el grado de cohesión del movimiento sindical y su capacidad para movilizar los recursos de las organizaciones que lo forman.



\* Los signos (+) indican una correlación positiva y los (-) una negativa.

Además de los factores ya indicados, el nivel de calificación general de la mano de obra de un país opera indirectamente como estímulo o freno hacia la centralización de la estructura sindical. Generalmente, cuando la proporción de obreros no calificados en un país es muy alta, la fuerza laboral está fuertemente expuesta a las repercusiones de las fluctuaciones económicas en el mercado laboral. Para controlar esta situa-

<sup>10</sup> James L. Payne, *Labor and Politics in Peru: the system of political bargaining*, New Haven, Yale University Press, 1965. pp. 166-7.

ción desfavorable, las fuerzas sindicales probablemente presionen para lograr la promulgación de una serie de medidas legislativas —como seguros de desempleo, avisos y pagos por despidos, previsión social, etc.— que tienden a minimizar los efectos perturbadores de las fluctuaciones del mercado sobre la estabilidad ocupacional. Como la eficacia de la presión que puede ejercerse sobre los poderes legislativos depende en gran medida de la representatividad (número) de la organización que presenta la demanda, parece razonable esperar que surja en estas situaciones una fuerte tendencia a la centralización del poder sindical.<sup>11</sup>

En este trabajo consideraremos el movimiento sindical como englobando todas las organizaciones sindicales. Sin embargo, la elección de las organizaciones que se tomarán como unidades de análisis dependerá del país y del momento histórico en que se concentre el estudio. En algunos países, la clara primacía de una central obrera permite considerarla como el agente del movimiento sindical y como el contexto donde se compite por el poder interno al mismo. La CTP en Perú y la CGT en Argentina pueden servir como ilustraciones de esta situación. En otros países, más de una central compite por la representatividad de las fuerzas laborales; la balanza de poder entre las centrales se inclina hacia un lado u otro dependiendo de coyunturas económicas y políticas. Tal parece ser el caso de la CTE y la COE en Ecuador y la CTC y la UTC en Colombia.<sup>12</sup>

Aun en otros países, un sector de la fuerza laboral puede tener una posición tal en el contexto económico y/o político que le permite movilizar recursos mucho más poderosos que aquellos que puede movilizar una central que agrupa un conjunto de organizaciones sindicales; en esos casos, a fin de predecir el grado de influencia del movimiento sindical sobre las decisiones de gobierno resulta conveniente focalizar la atención sobre las características de ese sector privilegiado de trabajadores. Tal podría ser la situación de las organizaciones sindicales de los obreros del salitre en Chile y de la Gran Federación Obrera de Chile antes de que ambas se unieran en la FOCH en 1917.

El esquema desarrollado en este trabajo intenta ser lo suficientemente general como para dar lugar al análisis de las distintas situaciones recién consideradas. En las próximas secciones examinaremos algunas de las características de los contextos económico y político de sectores de la fuerza laboral que determinan el monto de recursos económicos y políticos que cada uno de ellos puede movilizar. La probabilidad de que dichos recursos se articulen en forma tal de dar lugar a la existencia de una sola central, al predominio de un sindicato sobre el resto de las organizaciones obreras, o a la convivencia de dos o

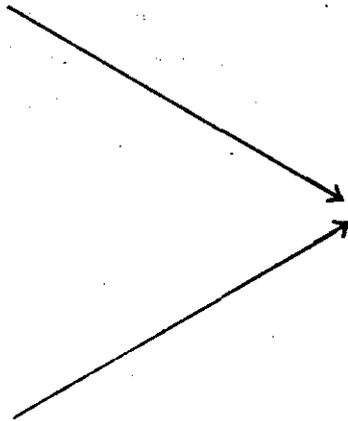
<sup>11</sup> Alessandro Pizzorno, "Les Syndicates et l'Action Politique", en *Sociologie du Travail*, Núm. 2, abril-juin 1971, p. 120 (el mismo artículo aparece bajo el título "Sul l'azione Politica dei Sindicati", en *Problemi del Socialismo*, Núm. 49, 1970, pp. 867-95).

<sup>12</sup> Según información del *AIFLD Report*, Vol. 10, Núm. 5, May 1972, la CTC y la UTC han iniciado tentativas de unificación.

más centrales, dependerá en gran medida de la posición de la fuerza laboral de cada país con respecto a cada uno de los factores que hemos discutido brevemente en esta sección sobre estructuras sindicales.

El contenido de esta sección puede resumirse en el siguiente diagrama:

Condiciones legales que regulan las relaciones entre organizaciones sindicales.



Características demográficas, políticas y económicas que afectan las relaciones entre organizaciones sindicales.

Grado de concentración del poder sindical.

Grado de eficacia en la movilización de recursos de poder internos al movimiento sindical.

#### EL CONTEXTO ECONÓMICO Y LOS RECURSOS DE PODER DEL MOVIMIENTO SINDICAL

Dentro del arsenal de medidas económicas de presión de que dispone el movimiento sindical, el retiro de la fuerza de trabajo —la huelga— es sin duda el recurso más importante. La huelga —o la amenaza de huelga— será tanto más efectiva como recurso de poder económico cuanto mayor sea el control que la fuerza de trabajo sindicalizada ejerza sobre el flujo de bienes y servicios vitales para el normal desarrollo de la economía nacional. Para evaluar dicho grado de control debemos considerar tanto la posición estratégica del sector económico afectado por las acciones sindicales dentro del total de la economía, como las condiciones del mercado de trabajo.

Dependiendo de cuán estratégica es su posición en la economía, las fuerzas laborales sindicalizadas pueden ejercer distintos grados de control sobre el flujo de bienes y servicios de un país. El caso chileno es un ejemplo bien conocido. Desde principios de siglo, los obreros del salitre y posteriormente los obreros del cobre tuvieron un grado de influencia sobre las decisiones nacionales que aparentemente no correspondía al porcentaje de la población activa que representaban, o al

monto del producto bruto nacional que producían; dicha influencia parecía más bien derivarse del impacto que la paralización de la actividad en esos sectores podía tener sobre el dinamismo de la economía. Debido a los impuestos que provenían de la producción salitrera y cuprera y a la cantidad de divisas generadas por su exportación, estas actividades financiaban gran parte de los gastos fiscales. Las huelgas o amenazas de huelga de los trabajadores de estos sectores eran —y siguen siendo en el caso del cobre— un recurso eficaz de poder económico. Dentro de sus respectivos países, la posición de los trabajadores del petróleo en Venezuela o del estaño en Bolivia parecen haber dado lugar a fenómenos similares.<sup>13</sup>

Por otra parte, la estabilidad del sistema económico ha sido tradicionalmente vulnerable a la acción organizada de las fuerzas laborales que por su posición en el flujo de bienes y servicios podían restringir el abastecimiento de un producto de difícil sustitución y considerado necesario para el funcionamiento de una amplia variedad de sectores económicos. Este es el caso de los trabajadores de la electricidad, transporte, bancos, etc.<sup>14</sup>

El control obrero sobre un flujo de bienes y servicios depende también de las posibilidades de reemplazar la mano de obra que paraliza o amenaza con paralizar sus actividades.

Con respecto a la sustitución de unos obreros por otros, las condiciones para que ello sea posible están básicamente establecidas, siempre que los demás factores sean iguales, por la situación del mercado laboral. A este respecto, existen una serie de teorías económicas que intentan dar cuenta del comportamiento de dicho mercado en los países que se encuentran en las primeras etapas de industrialización. Una de las más difundidas —la de W. A. Lewis— supone la existencia de dos mercados: uno de subsistencia y otro capitalista. Brevemente, según esta teoría las empresas del sector capitalista se enfrentarían con una oferta de mano de obra perfectamente elástica proveniente del sector de subsistencia, oferta que permitiría a los empresarios capitalistas mantener las remuneraciones fijas pese a aumentos de productividad; esta situación brindaría al empresario la oportunidad de obtener un monto creciente de beneficios, los cuales eventualmente podrían invertirse en empresas del mismo sector. Estas inversiones, a su vez, crearían nuevas oportu-

<sup>13</sup> Para el caso chileno ver Gurrieri, *op. cit.*, p. 82; para el boliviano ver Alexander, *Organized Labor...*, p. 103; para el caso venezolano consultar la misma publicación de Alexander, p. 142 y Alba, *op. cit.*, p. 273. Landsberger llama a estos sectores *privileged islands of economic and political strength* y ejemplifica con los obreros del cobre en Chile, los del petróleo de Venezuela y los mineros del estaño en Bolivia. Henry A. Landsberger, "The Labor Elite in Latin America: is it Revolutionary?", en Lipset and Solari ed., *Elites in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1967, p. 285. Torcuato Di Tella en su introducción al libro *Estructuras Sindicales* del cual es editor, se refiere a estos casos como ejemplos de "masas aisladas" de gran potencial político (Buenos Aires, Nueva Visión, 1969, p. 12).

<sup>14</sup> Landsberger, *op. cit.*, p. 258. Dunlop, *op. cit.*, p. 46.

tunidades ocupacionales que poco a poco irían absorbiendo el excedente de mano de obra del sector de subsistencia hasta que el mismo queda eliminado. De allí en adelante, el salario de los obreros quedaría determinado por la productividad marginal del trabajo.<sup>15</sup>

Uno de los supuestos de dicha teoría es que mientras haya un excedente de mano de obra en el sector de subsistencia la posibilidad de los empresarios de contrarrestar las acciones obreras es muy alta. De acuerdo a este principio, aún aquel segmento de la fuerza de trabajo ocupado en sectores estratégicos de la economía —en términos de alto grado de vulnerabilidad del resto de la economía a posibles variaciones en su producto— podría sacar poco provecho de su situación cuando la posición del total de la fuerza de trabajo en el mercado laboral fuera débil.

Si aceptáramos los supuestos de esta teoría, una de las formas de evaluar los recursos económicos de poder del movimiento sindical en un país dado sería a través de la proporción de mano de obra excedente en el sector de subsistencia y de las tasas de desempleo y subempleo en el sector de economía de mercado.

Sin embargo, esta tesis ha sido criticada desde perspectivas diferentes. Algunos autores han presentado evidencia en apoyo de la proposición que afirma que el tipo de industrialización en América Latina tiende a un uso mucho más extensivo de tecnología de alta densidad de capital que en el caso de las primeras etapas de industrialización de los países europeos.<sup>16</sup> Desde nuestro punto de vista, la relevancia de esta crítica al modelo de Lewis se funda en sus implicaciones para la dinámica del mercado laboral. Concretamente: una industrialización basada en tecnología de alta densidad de capital tiende a disminuir el efecto que la mano de obra excedente en el sector de subsistencia y las tasas de desempleo en el sector de economía de mercado tienen sobre los salarios y la seguridad ocupacional de los trabajadores del sector industrial.

Esta relación negativa entre “industrialización de capital intensivo” y “nivel de competencia en el mercado laboral” descansa en las siguientes razones. Por un lado, una tecnología de alta densidad de capital generalmente requiere una mano de obra altamente calificada; ello elimina de la competencia un porcentaje de la fuerza laboral que probablemente incluya el total del excedente en el sector de subsistencia y parte de los desempleados y subempleados del sector de economía de mercado. Además, a medida que aumenta el predominio de industrias de alta densidad relativa de capital, la estructura de oportunidades ocupacionales tiende a estrecharse aun para aquel sector del excedente de mano de obra que goza de cierta calificación. Ello es debido, entre otras cosas, a que estas industrias tienden a ser más vulnerables a la rotación

<sup>15</sup> W. Arthur Lewis, “Economic Development with Unlimited Supply of Labour”, The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. XXII, Nº 2, may 1954.

<sup>16</sup> Glaucio A. D. Soares, “A Nova Industrialização e o Sistema Político Brasileiro” *Dados*, 2-3, 1967 especialmente pp. 33-9. Del mismo autor, “Desenvolvimento Económico e Estructura de Classe” *Dados*, 6, 1969, pp. 102-3.

de personal que aquellas de alta densidad de trabajo. La vulnerabilidad se explica, en primer lugar, porque el entrenamiento de nuevos obreros para el manejo de las complejas máquinas que utiliza la industria moderna es costoso y se lleva a cabo —especialmente en América Latina— dentro de las fábricas. Para que los costos de entrenamiento se conviertan en una inversión provechosa es conveniente reducir en lo posible la deserción del personal entrenado. En segundo lugar, el alto valor de las máquinas es un poderoso estímulo para que los empresarios aceleren su proceso de amortización, proceso que se retardaría con una alta tasa de rotación de personal.<sup>17</sup>

En una línea crítica concordante con la anterior, Miller —entre otros— señala que la evidencia recogida en América Latina parece indicar que los mercados de trabajo del sector capitalista de la economía funcionan con casi absoluta independencia de los mercados de trabajo del sector de subsistencia.<sup>18</sup> A las razones mencionadas más arriba, Miller agrega el hecho de la falta de información que la fuerza de trabajo del sector de subsistencia tiene de las oportunidades de empleo en el sector capitalista, y la falta de lugares de entrenamiento —fuera de las empresas mismas— para el logro de las calificaciones necesarias para competir por dichos puestos.<sup>19</sup>

Resumiendo: a fin de evaluar el efecto que la existencia de un excedente de mano de obra en el sector de subsistencia o una alta tasa de desempleo o subempleo en el sector de economía de mercado tienen sobre la seguridad ocupacional de la fuerza de trabajo empleada en las empresas modernas, debemos examinar los factores que determinan la existencia de distintos grados de aislamiento de la estructura ocupacional de este último sector con respecto al conjunto de potenciales oferentes de trabajo. Para nuestros propósitos, la importancia de este hecho se deriva de que cuanto menor sea la competencia a que está expuesto un sector de la fuerza laboral, mayores son sus posibilidades de aprovechar el potencial de poder económico que se deriva de su posición estratégica en el flujo de bienes y servicios.

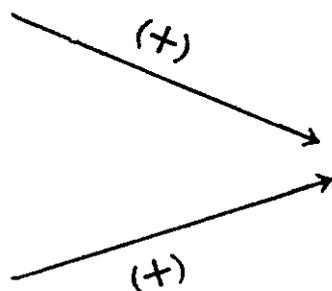
Las consideraciones presentadas anteriormente sugieren una extensa área donde la investigación comparativa podría ser particularmente provechosa y que hasta el momento ha sido débilmente explorada en América Latina. Las preguntas que el análisis comparativo debería responder se desprenderían del siguiente diagrama.

<sup>17</sup> John H. Goldthorpe, et al., *The Affluent Worker in the Class Structure*, Vol. III, Londres, Cambridge Univ. Press, 1969, especialmente pp. 18 y ss. Ver también Serge Mallet, *La Nouvelle Classe Ouvrière*, París, Editions du Seuil, 1963, p. 53.

<sup>18</sup> Richard U. Miller, "La Teoría de la Oferta Ilimitada de Mano de Obra y los Mercados Urbanos de Trabajo", *Boletín del IIEL*, 8, 1971, p. 221.

<sup>19</sup> Miller, *op. cit.*, p. 225.

Grado de vulnerabilidad de la economía a la paralización de actividades en un determinado sector A de la economía.



Monto de poder de las organizaciones laborales (+) que articulan las demandas de la fuerza de trabajo del sector A. → Grado de influencia de dichas organizaciones laborales sobre las decisiones nacionales.

Costo de reemplazo de la mano de obra del sector A.

Teóricamente, dentro de los recursos de poder sindical derivados del contexto económico deberíamos haber considerado la presión de la fuerza de trabajo sobre el mercado de consumo; sin embargo, dado que la política de boicotear cierto tipo de productos —política relativamente frecuente en los países altamente industrializados— no parece haber prendido en los movimientos sindicales latinoamericanos no incorporaremos este factor a nuestro esquema.

#### EL CONTEXTO POLÍTICO Y LOS RECURSOS DEL PODER SINDICAL

Dentro del arsenal político del movimiento sindical, los medios más importantes son la presión electoral a través de los votos y la amenaza de violencia. Ambos medios son tanto más eficaces para influir en las decisiones nacionales, cuanto: *i*) mayor el número de personas que el sindicato puede movilizar; *ii*) mayor el control sindical sobre los partidos políticos; *iii*) mayor la inserción de los sindicatos en la estructura del estado, y *iv*) mayor la vulnerabilidad del poder ejecutivo a las acciones del movimiento sindical. El número de afiliados se relaciona con el monto de presión que los sindicatos pueden ejercer a través de las urnas electorales o de demostraciones de violencia. Los partidos políticos y la participación de miembros del movimiento sindical en el estado se asocia con el apoyo logístico (principalmente a través de información y agitación parlamentaria) que los intentos de presión electoral o amenazas de violencia pueden recibir. Finalmente, la vulnerabilidad del ejecutivo se relaciona con el monto de presión que es necesario ejercer para influir en la dirección en la cual se apliquen los poderes del estado. A continuación desarrollaremos cada uno de estos puntos.

i) *Movilización del número*

En la sección sobre "estructuras sindicales" hemos identificado algunos de los factores que a nuestro juicio son los más relevantes para determinar la capacidad del movimiento sindical para movilizar los recursos de las organizaciones miembros. A dichas consideraciones basta solamente agregar aquí que la eficacia de distintas formas de organización sindical variará según el tipo de recursos de poder que se quiere movilizar. Si la situación es tal que la presión por medio de amenazas o actos de violencia es la más eficaz, la distribución de poder interno al movimiento sindical variará principalmente acorde al número de personas que cada sindicato miembro puede movilizar. En cambio, si la presión electoral es el recurso más eficaz, la distribución de poder entre las organizaciones sindicales variará según su número, sus contactos con partidos políticos y la fuerza de dichos partidos políticos en el parlamento. Finalmente, cuando el arma más eficaz es la huelga, los recursos económicos que movilice cada sindicato serán relevantes para predecir cómo se distribuye el poder internamente.

ii) *Partidos políticos*

La discusión sobre las relaciones entre partidos políticos y sindicatos cubre una buena parte de la literatura sobre movimientos laborales en América Latina. Como es sabido, la importancia atribuida a este tema no es de ningún modo privativa de los estudiosos de nuestros países. En realidad, se puede decir que desde la aparición del Manifiesto Comunista, las relaciones entre partidos políticos y sindicatos ha sido un tema recurrente en la tradición marxista; desde entonces constituye un poderoso foco de atención, especialmente para ideólogos, políticos y sindicalistas europeos.

Básicamente, las dimensiones más relevantes que se han manejado en el análisis son las causas y consecuencias de distintos grados de dependencia o de control —en cuanto organización, fijación de objetivos a corto y largo plazo y tipo de demandas que se articulan— de los sindicatos con respecto a (sobre) uno o más partidos políticos. Los sindicatos pueden ejercer un control relativamente alto sobre los partidos políticos como en Inglaterra,<sup>20</sup> ser relativamente independientes como en E. U.,<sup>21</sup> o relativamente dependientes como en Italia.<sup>22</sup>

Para analizar las relaciones entre partidos políticos y sindicatos es con-

<sup>20</sup> Allan Flanders, "Great Britain" in Walter Galenson, ed. *Comparative...*, pp. 7 ss.

<sup>21</sup> Bruce H. Millen, *The Political Role of Labor in Developing Countries*, Washington, The Brookings Institution, 1963, pp. 11-14.

<sup>22</sup> Las relaciones entre partidos políticos y sindicatos parecen sin embargo estar experimentando un cambio importante. Al efecto, y suponiendo que ambos son buenos informantes, es interesante comparar los artículos de John Adams, "Italy" en Galenson, ed. *Comparative...*, especialmente pp. 473-4, con el artículo de A. Pizzorno citado anteriormente y escrito veinte años más tarde que el de Adams.

veniente señalar cuáles son los recursos sindicales de interés para los partidos y viceversa, cuáles son los recursos de los partidos de interés para los sindicatos. El partido puede interesarse en el apoyo financiero que puede obtener del sindicato, en la posibilidad de controlar la dirección hacia donde se dirigirá el potencial de violencia con que las masas sindicalizadas pueden tanto amenazar el orden constituido como oponerse a las tentativas de modificarlo, y/o en el número de votos que puede obtener a través de alianzas con los sindicatos. El sindicato, a su vez, buscará apoyo partidario cuando su poder autónomo es bajo. El poder autónomo del movimiento sindical suele disminuir a medida que la coyuntura de mercado se hace más desfavorable.<sup>23</sup> El apoyo de los partidos políticos consistiría en recursos financieros para mantener una huelga o agitación parlamentaria en apoyo de demandas sindicales de todo tipo.

Debemos tener en cuenta, sin embargo, que el conocimiento del tipo y el monto de recursos que las dos organizaciones pueden intercambiar nos permitirá hacer predicciones sobre las relaciones entre partidos y sindicatos sobre todo a largo plazo. A corto plazo, y debido principalmente a la inercia de los factores superestructurales, el mejor predictor de las relaciones entre sindicatos y partidos es el tipo y grado de institucionalización de dichas relaciones en el pasado. Si los partidos han controlado la actividad sindical durante un extenso período es muy probable que sigan haciéndolo en el presente, aun cuando en el ínterin las bases de autonomía sindical hayan experimentado una notable mejoría. Cuanto más largo el período de control del partido sobre el sindicato mayores las oportunidades de los dirigentes políticos de socializar a los dirigentes sindicales y mayores las posibilidades de los primeros de afectar las formas de organización sindical de modo de asegurar el mantenimiento de su control.

Si los partidos logran imponer la afiliación partidaria como requisito de reclutamiento para puestos sindicales de importancia, o si logran mantener una alta fragmentación sindical, incrementarán sus posibilidades de influir en el movimiento sindical. Si los dirigentes sindicales son honorarios mientras los políticos se dedican a sus tareas en tiempo completo, mayores son las posibilidades de estos últimos de estructurar sus argumentos y difundir sus valores en la organización sindical.

Desde el punto de vista de los objetivos, el mantenimiento de lazos con partidos políticos no parece ser una condición necesaria para que el sindicato oriente o no sus acciones hacia fines políticos. Los sindicatos pueden gozar de un alto grado de autonomía frente a los partidos y sin embargo seguir poniendo énfasis en objetivos políticos, los que tenderán entonces a ser establecidos sobre la base de procesos endógenos a la organización; del mismo modo, las estrategias destinadas a implementarlos derivarán de la movilización de recursos propios. Como se muestra en el cuadro siguiente, autonomía y objetivos sindicales pueden ser considerados como dimensiones distintas y relativamente independientes.

<sup>23</sup> Pizzorno, *op. cit.*, p. 119.

Principales canales a través de los cuales se articulan las demandas políticas de la fuerza laboral.

		Partidos políticos	Sindicatos
Contenido de las reivindicaciones laborales	Principalmente político	CUTCH (Chile)	FORA y CORA (1900-1920) (Argentina)
	Principalmente económico	CGT (1945-55) (Argentina)	AFL-CIO (E. U.)

Los ejemplos que se señalan son a mero efecto ilustrativo.

Como parece ejemplificar el sindicalismo argentino después de 1955, los sindicatos pueden aumentar su capacidad de movilización de la masa de afiliados cuando logran monopolizar tanto la articulación de sus demandas económicas como la articulación de sus demandas políticas. En términos generales podríamos formular la siguiente hipótesis: siendo otros factores constantes, los sindicatos tenderán a tener un grado mayor de monopolio sobre la articulación de las demandas políticas de la fuerza laboral cuando menores sean las posibilidades de que las mismas se expresen a través de canales políticos legítimos. A su vez, esas oportunidades dependerán de la debilidad del sistema representativo o parlamentario, debilidad que se puede observar a través de fenómenos tales como los obstáculos puestos a la actuación de partidos de base obrera, la frecuencia de golpes de estado, el grado de control que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, etc.

Resumiendo: por un lado, los partidos serán un recurso importante para el poder político sindical cuando *a)* mayor sea la influencia de los partidos sobre las decisiones nacionales y *b)* mayor sea el control de los sindicatos sobre los partidos. Por otro lado, bajo ciertas condiciones, el movimiento sindical puede aumentar sus recursos políticos de poder en situaciones que le permiten monopolizar la articulación de las demandas políticas de la fuerza laboral.

### iii) *El grado de inserción de los sindicatos en la estructura del estado*

El movimiento sindical puede participar —con distinta capacidad de control— en una gama más o menos amplia de agencias de gobierno relacionadas con la situación de la fuerza laboral en las empresas y fuera de ellas. Sus miembros pueden formar parte de consejos de distintos ministerios actuando en calidad de consultores, participando en el proceso de elaboración de decisiones y aun en el proceso de ejecución de las mismas.

Una activa y amplia participación de dirigentes sindicales en agencias gubernativas les brinda oportunidades institucionalizadas de influir en las decisiones de dichas agencias. Por un lado, los coloca en una posición

estratégica con respecto al flujo de información que eventualmente fundamentará las decisiones de estos organismos; por otro lado, aumentan sus posibilidades de hacer escuchar y negociar los “puntos de vista sindicales” sobre un problema dado.<sup>24</sup>

Sin embargo, desde la perspectiva del esquema que estamos desarrollando, la intensidad y la amplitud de la participación sindical en los organismos gubernamentales no son en sí mismas recursos de poder, sino solamente oportunidades para maximizar los beneficios derivados de la activación de los recursos básicos de poder sindical, a saber, la huelga, la presión electoral y la violencia. Por ejemplo, si analizamos el caso de los líderes sindicales brasileros durante el período de Vargas —los llamados “pelegos”— podemos observar que aun cuando los mismos disfrutaban de un alto grado de inserción en las estructuras burocráticas del gobierno, especialmente en el Ministerio de Trabajo, su capacidad de movilizar la masa de afiliados era baja. La principal razón para ello, era que la posición de los “pelegos” estaba determinada en mayor medida por digitaciones de los oficiales del Ministerio de Trabajo que por elecciones donde las bases sindicales expresaran su voluntad. Esta situación comienza a cambiar gracias a la influencia de Goulart como ministro de trabajo de Vargas.

#### iv) *Vulnerabilidad del poder ejecutivo a las acciones sindicales*

En su estudio del sindicalismo peruano, Payne define lo que él llama “negociación o regateo político” (*political bargaining*) como la resolución de conflictos laborales por un ejecutivo que ha sido presionado a través del uso de violencia.<sup>25</sup> El mismo autor agrega: “cuando los ataques de las organizaciones laborales se combinan con la agitación de los partidos de oposición, se genera un impulso en las fuerzas armadas a sustituir al presidente a través de un golpe de estado”.<sup>26</sup> La debilidad del ejecutivo frente a las fuerzas armadas lo hace particularmente vulnerable a las expresiones más o menos organizadas de violencia de la fuerza de trabajo.<sup>27</sup>

Cuanto mayor sea la centralización en el ejecutivo de las decisiones que afectan directamente la situación de la fuerza laboral y sus organizaciones, mayor será el interés de los líderes del movimiento sindical de explotar a su favor la debilidad relativa del ejecutivo frente a las fuerzas

<sup>24</sup> Uno de los ejemplos más claros que podemos mencionar en este sentido es quizá el de la Central Obrera Boliviana (COB) durante el primer período del gobierno del MNR (1952-56) en Bolivia. Ver Jaime Ponce C., “El Sindicalismo Boliviano”, en *Desarrollo Económico*, Abril-junio 1969, Vol. 9, Nº 33, pp. 3-31, especialmente p. 21 y ss.

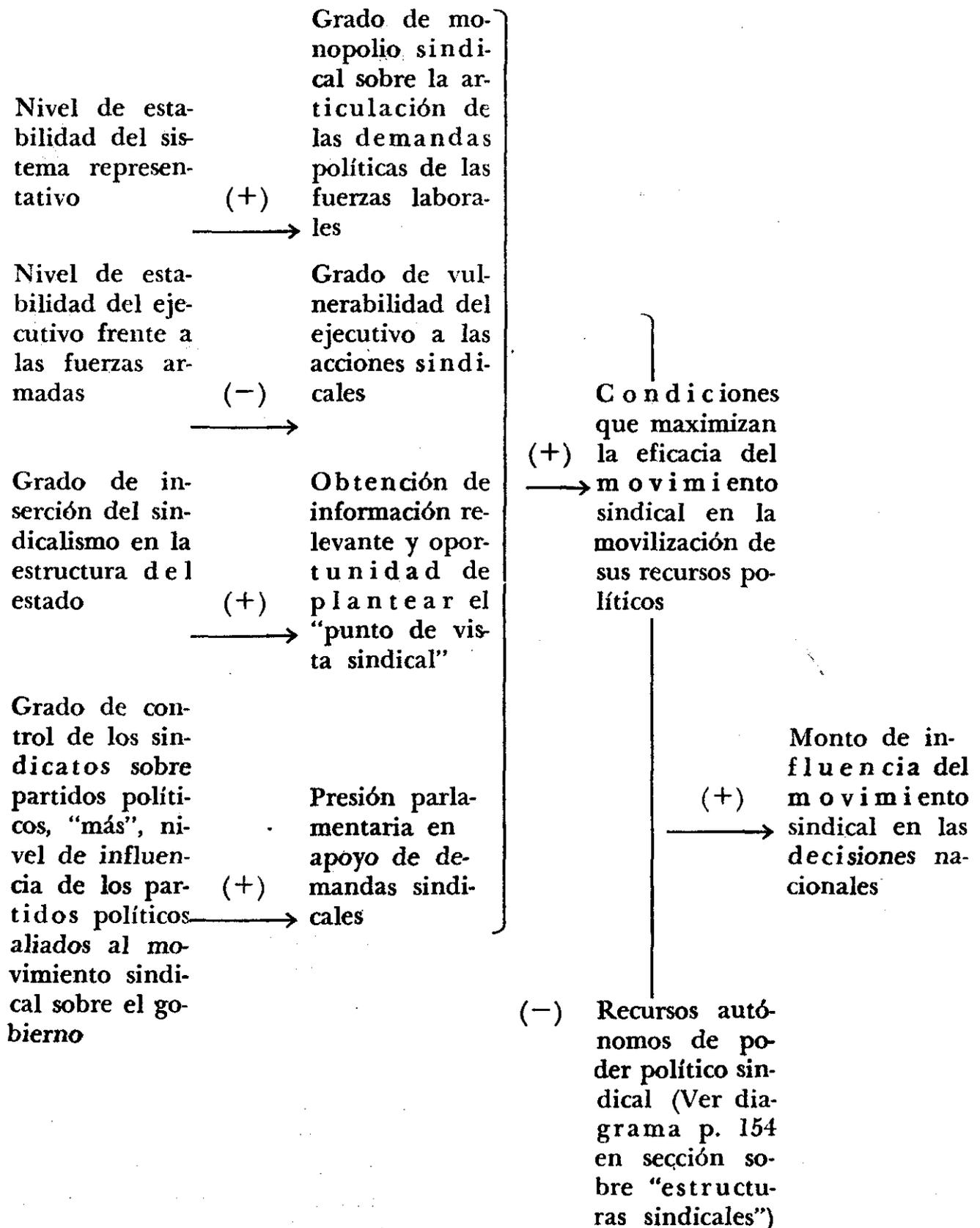
<sup>25</sup> James L. Payne, *op. cit.*, p. 56.

<sup>26</sup> Payne, *op. cit.*, p. 56.

<sup>27</sup> James Petras sugiere que el derrocamiento de Onganía y Levingston en Argentina así como los cambios de un buen número de gobernadores de provincia estuvieron fundamentalmente determinados por la agitación laboral en Córdoba. Ver Petras, “Córdoba y la Revolución Socialista en la Argentina”. Los libros, 3, 21, Agosto 71, p. 28.

armadas por medio de amenazas o actos de violencia que provoquen la intervención de las fuerzas armadas.

Las reflexiones anteriores sobre los recursos de poder políticos y las características del contexto político del movimiento sindical que afectan su movilización están condensadas en el siguiente diagrama:



## ALGUNOS ASPECTOS DE LA DINÁMICA DE LA INTERACCIÓN ENTRE RECURSOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DEL MOVIMIENTO SINDICAL

Hasta aquí hemos hecho un análisis estático de cada uno de los factores que supuestamente tienen algún peso en la determinación del grado de influencia del movimiento sindical en las decisiones nacionales. En esta sección intentaremos introducir cierta dinámica en el análisis a través de la discusión de cuáles son las condiciones que llevan a los sindicatos a concentrarse en el uso de ciertos recursos de poder y no de otros. Dados los propósitos de este trabajo, el conocimiento de dichas condiciones será relevante en la medida que permita localizar el tipo de recursos sindicales sobre el cual deberíamos concentrar nuestra atención cuando evaluamos el monto de poder sindical en distintos países.

En la literatura especializada en movimientos laborales latinoamericanos existe bastante consenso sobre el alto grado de politización relativa de los mismos.<sup>28</sup> Sin embargo, no parece existir el mismo nivel de consenso sobre el significado del término "politización"; pese a la ambigüedad que caracteriza su uso, se puede observar que algunos autores se refieren con dicho término a los medios (huelgas, votos, violencia) empleados por los sindicatos para el logro de sus fines; otros a los fines mismos que orientan la acción sindical (por ej.: cambios en la situación de trabajo versus cambios en la posición de la fuerza de trabajo en el contexto político); finalmente, otros autores se refieren a las agencias hacia las cuales se dirigen las reivindicaciones (empresario, poder legislativo o ejecutivo). Para los propósitos de este trabajo consideraremos "politización sindical" a la tendencia de los sindicatos a hacer uso de recursos —medios— políticos antes que económicos de poder.

Una hipótesis corriente en la literatura sobre movimientos laborales latinoamericanos es aquella que intenta dar cuenta del alto grado de politización sindical tomando como determinante principal la debilidad de la posición de la fuerza de trabajo dentro del contexto económico.<sup>29</sup>

En qué medida puede decirse que los recursos económicos de poder de la fuerza de trabajo latinoamericana son débiles? Para Landsberger hay cuatro factores que evidencian esta debilidad. El primero es que el porcentaje de la fuerza laboral empleada en el sector manufacturero sobre el total de la fuerza laboral es pequeño. La relevancia de la manufactura como indicador de la fuerza o debilidad de la fuerza de trabajo se deriva para este autor, por un lado, del hecho que los requisitos de calificación de este sector son relativamente altos, lo que hace más difícil reemplazar a los trabajadores recalcitrantes que en el caso de la producción rural; por otro lado, por la tendencia de la producción manufacturera a concentrar grandes números de personas con intereses comunes. El segundo factor, es que aun dentro del pequeño sector manufacturero el conjunto de los trabajadores por "cuenta propia", familiares no remune-

<sup>28</sup> Landsberger, *op. cit.*, pp. 263-4, también Alexander, *Organized...*, pp. 13-18.

<sup>29</sup> Landsberger, *op. cit.*, p. 290; también Payne, *op. cit.*, pp. 13-14.

rados y empleadores representa un porcentaje considerable del total de trabajadores.<sup>30</sup> El tercer factor, es que el sector manufacturero ha tenido una tasa de crecimiento menor que la demográfica, lo que provoca mayor oferta por el mismo número de puestos. Por último, el cuarto factor (fuertemente relacionado con el anterior) es la alta tasa del desempleo cuasiendémica en el área.<sup>31</sup>

Payne se refiere a la debilidad económica de la fuerza de trabajo peruana en términos similares señalando que las tasas de migración rural-urbana son mayores que las tasas de absorción industrial, lo que produce un alto porcentaje de desempleados y subempleados.<sup>32</sup>

Anteriormente, cuando discutimos la tesis de Lewis con respecto a las características del mercado laboral en América Latina hicimos notar que a fin de hacer una descripción del mismo, útil para nuestros propósitos, era conveniente tomar en cuenta el grado de aislamiento de distintos submercados de trabajo. Este grado de aislamiento era función, por un lado, del desajuste entre los requisitos de calificación de la mano de obra que requería la tecnología industrial y la distribución de dichas calificaciones de la población; y por otro lado, de la existencia o no de instituciones educacionales que entrenasen la mano de obra y de canales que regulasen el pasaje entre el sistema educacional y la estructura ocupacional. La conclusión de dicha discusión fue que en América Latina encontraríamos frecuentemente la fuerza laboral fragmentada por lo menos en dos sectores. Uno de ellos, ya sea por el monto de su contribución a los recursos fiscales (cobre chileno), por su posición estratégica en el flujo de bienes y servicios (ferrocarriles en las economías agroexportadoras), o por la vulnerabilidad de las industrias modernas a sus acciones (industrias con alta densidad de capital), gozarían de un monto relativamente alto de poder económico autónomo; el otro, por las causas que —entre otros— mencionan Landsberger y Payne, contarían con bajo poder económico autónomo.

Si la descripción anterior es correcta, la pregunta que surge es, bajo qué condiciones uno u otro de estos sectores tendría mayor influencia en la determinación de las políticas del movimiento sindical. Sobre la base de la hipótesis inicial podríamos esperar que si los sectores con mayor sustento económico de poder dominan las centrales sindicales, el

<sup>30</sup> Landsberger, *op. cit.*, p. 288, señala que de acuerdo a los datos del *Yearbook of Labor Statistics* de 1964, Ecuador tendría más autoempleados, familiares no remunerados y empleadores en el sector manufacturero que asalariados o trabajadores a sueldo.

<sup>31</sup> Landsberger, *op. cit.*, p. 287-9.

<sup>32</sup> Payne, *op. cit.*, pp. 14-15. Por supuesto, este punto de vista que toma como importantes determinantes del monto de poder sindical los factores "escasez de trabajadores" y "la importancia de la manufactura en la economía" ha formado parte del instrumental teórico con que distintos estudiosos de los movimientos laborales han enfocado el tema tanto en E. U. como en Europa. Ver al respecto John R. Commons, *History of Labor in United States*, New York, Macmillan, 1918, V. I y Adolf Sturmthal, "Economic Development and the Labour Movement" en Arthur Ross ed., *Industrial and Economic Development*, Londres, Macmillan, 1966, esp. pp. 172-3.

análisis de las acciones de estas organizaciones debería señalar que ellos utilizan con mayor frecuencia medios económicos que medios políticos de presión. Lo opuesto debería ocurrir cuando la central es dominada por un sector económicamente débil pero que por su cohesión, por el número de trabajadores que envuelve y por la influencia que ejerce sobre otros grupos sindicales o políticos, es políticamente fuerte.

Sin embargo, antes de comenzar a confrontar mentalmente esta hipótesis con las piezas de evidencia disponibles conviene preguntarse qué otras condiciones podrían incidir en la elección sindical de los medios de presión. De la discusión presentada en las secciones anteriores surgen como posibles factores relevantes las funciones del gobierno y las relaciones con partidos políticos.

Con respecto a las funciones de gobierno, en la literatura se ha sugerido que cuanto mayor sea la importancia del gobierno para el desenvolvimiento de las actividades sindicales, mayor será la tendencia del movimiento sindical a recurrir a medios políticos de presión.<sup>33</sup> La razón para ello sería, siendo otras condiciones iguales, que la eficacia relativa de la activación de presiones electorales o de amenazas de alteración del orden público mediante violencia será mayor cuando estas medidas van dirigidas hacia el gobierno que cuando se orientan hacia los empresarios.

La importancia del gobierno para el movimiento sindical puede provenir: *a)* de su papel como agente económico; *b)* del grado de control que ejerce sobre la estructuración sindical y los procesos internos al sindicato y *c)* del grado de control que ejerce sobre la solución de conflictos entre los trabajadores y los patrones.

Con referencia al punto *a)* los gobiernos latinoamericanos van tomando progresivamente mayor injerencia en la economía. Por un lado, empresas industriales mineras, de producción de energía, etc., son nacionalizadas o creadas bajo la égida estatal. Esto significa que para un creciente número de trabajadores el gobierno es la contrapartida natural en las negociaciones colectivas. La distinción entre el mercado y el estado, distinción que tenía sentido en las primeras etapas de la industrialización, comienza a perder su significado. Aún los límites analíticos de la distinción tradicional entre estructura económica y estructura política parecen desvanecerse cuando se tiene en cuenta que las decisiones de producción, inversión, salarios, distribución de beneficios, etc., dentro de las empresas que administra el estado, estarán generalmente influidas por los efectos que tendrán esas decisiones sobre la estabilidad política y económica del país.

Por otro lado, las medidas del gobierno relacionadas con el control de las tasas de inflación devienen más y más importantes para las organizaciones sindicales. Especialmente en los países latinoamericanos más industrializados las tasas de inflación han sido continuamente altas desde la década del 50; los movimientos sindicales de estos países han aprendido que los esfuerzos por mantener o elevar su poder de compra en el

<sup>33</sup> Payne, *op. cit.*, pp. 3-26.

mercado de consumo se diluyen si al mismo tiempo no se controlan las políticas que inciden sobre la tasa de inflación. El gobierno nuevamente deviene el foco de atención de las masas sindicalizadas.

En relación a los puntos b) y c) mencionados anteriormente, distintos autores han señalado el fuerte grado de control que los gobiernos latinoamericanos ejercen tanto sobre la forma interna de organización de los sindicatos, federaciones y centrales como sobre las relaciones que las mismas mantienen con las patronales, como una característica saliente de las relaciones industriales en la región. Esta circunstancia presentaría al gobierno como el actor más importante en las negociaciones que el sindicato lleve a cabo para aumentar el control sobre los procesos internos a la organización o sobre las relaciones con los empresarios. Las áreas de actividad sindical controladas por el estado con mayor o menor intensidad según los países son, entre otras: i) la extensión y complejidad de los requisitos que una organización debe llenar para obtener la personería gremial; ii) la variedad de las funciones sindicales y el grado de libertad en su ejercicio; iii) el grado de control ejercido por el gobierno sobre procesos internos a los sindicatos tales como elecciones, manejo de fondos, nombramiento de personal del sindicato, etc.; iv) el grado de control sobre las relaciones entre los sindicatos y las organizaciones empresarias (convenios de trabajo, de salario, limitaciones al derecho de huelga, etc.).<sup>34</sup>

Gran parte del control ejercido por el gobierno sobre las actividades sindicales y sobre las relaciones industriales es reflejado en la legislación laboral. Ella pone los límites formales dentro de los cuales deberían desarrollarse dichas actividades. Sin embargo, como ya lo señalamos, estos límites tienen distintos grados de elasticidad.<sup>35</sup>

Resumiendo lo dicho sobre los efectos de las funciones del gobierno sobre el mayor o menor énfasis que el movimiento sindical pondrá en la movilización de sus recursos políticos de poder, podemos concluir que, a igualdad de condiciones en el mercado laboral, cuanto mayor sea el control del gobierno sobre la economía, sobre las actividades internas a las organizaciones sindicales y sobre las relaciones de los sindicatos con los empresarios, mayor será la tendencia de los sindicatos a dirigir sus demandas al gobierno y consecuentemente hacer mayor hincapié en la movilización de sus recursos políticos que de los económicos de poder.

Según el grado de control que ejerzan sobre los sindicatos, los partidos políticos podrán influir o no en la elección de medios para la consecución de los fines sindicales. El control partidario puede ser alto o

<sup>34</sup> Ver Troncoso-Burnett, *op. cit.*, p. 26, también Robert Alexander, "The Latin American Labor Leader" en William Form and Albert Blum, ed. *Industrial Relations and Social Change in Latin America*, Gainesville, University of Florida Press, 1965. pp. 73-74; ver también Enzo Faletto, *Incorporación de los Sectores Obreros al Proceso de Desarrollo*, ILPES (mimeo), abril 1965, p. 25.

<sup>35</sup> Ver Troncoso-Burnett, *op. cit.*, pp. 31-36, esp. p. 31. También Payne, *op. cit.*, p. 17-8, para el análisis de algunas de las condiciones requeridas para una implementación eficaz de las leyes laborales.

bajo. Si es alto, el análisis de factores endógenos al movimiento sindical no nos ayudará mucho a comprender porqué éste elige unos medios de acción y no otros. Las fuerzas causales significativas para la elección se generarán fuera del movimiento y por lo tanto la estrategia de análisis más adecuada será aquella que se encuentre en la estructura y orientaciones de los partidos políticos correspondientes (lo que está fuera de los límites de este trabajo). Si el control partidario es bajo, los sindicatos pueden mantenerse independientes o tratar de asociarse con partidos reteniendo un papel dominante en la relación.

Ya hemos mencionado que el monto de poder autónomo sindical depende en gran medida de cuán favorable y cuán estable es la situación de las fuerzas laborales en el mercado de trabajo. Si comparamos dos movimientos sindicales con montos similares de poder autónomo, la tendencia de los mismos a mantenerse independientes o a relacionarse con partidos políticos, dependerá, por un lado, de la estabilidad del sistema electoral representativo de gobierno y, por otro, de la fuerza que tengan los partidos políticos con fuerte representación obrera dentro de dicho sistema. Cuando la estabilidad del sistema político representativo electoral es baja y/o los partidos políticos que podrían articular las demandas de la fuerza de trabajo sindicalizada son débiles, lo más probable es que el movimiento sindical tienda a aumentar su independencia con respecto a actores extrasindicales.<sup>36</sup>

Para terminar, si queremos dar cuenta del grado de politización de los movimientos sindicales en América Latina, esto es, de su tendencia a recurrir a instrumentos políticos antes que económicos de poder, deberíamos considerar además de la debilidad económica de la fuerza laboral en su conjunto, los siguientes factores: *a)* el grado de aislamiento de submercados de trabajo; *b)* el grado de concentración en el gobierno de funciones que afectan directamente la situación de las fuerzas laborales y *c)* las relaciones de los sindicatos con los partidos políticos.

<sup>36</sup> Un libro reciente escrito por un ex dirigente de uno de los sindicatos más poderosos de Argentina —Sindicato de Luz y Fuerza— propone una mayor autonomía para el movimiento sindical argentino así como una mayor participación en los mecanismos de la conducción nacional. Luis Angeleri, *Los sindicatos argentinos son poder*, Buenos Aires, editorial Pleamar, 1970, esp. pp. 91-4 y 249-52.

## APÉNDICE 1

*NOTAS SOBRE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL*

El supuesto subyacente a la promulgación de medidas legislativas es que las mismas guían la aplicación de los poderes del estado. Sin embargo, en el caso de América Latina se ha señalado repetidamente que el contenido de la legislación resulta ser un pobre elemento de predicción de la forma como se aplican estos poderes.

Entre las razones aducidas para dar cuenta de la discrepancia entre la formulación de la ley y su cumplimiento se han mencionado principalmente dos factores, a saber: la debilidad de los cuerpos legislativo y judicial frente al ejecutivo y la inestabilidad y falta de autonomía de aquellos organismos del sector público que se dedican específicamente a tratar los problemas que surgen entre trabajadores, líderes sindicales, empresarios y gobierno. Ambos factores son afectados, a su vez, por el alto grado de tensión sociopolítica y el rápido ritmo de quiebra de las instituciones tradicionales que experimentan muchos de los países latinoamericanos, lo que lleva a pensar que las condiciones que permitirían la puesta en práctica estricta y liberal de las regulaciones se presentan rara vez en estos países. En estas circunstancias, una estimación gruesa del balance de poder entre los diversos actores en juego permite una mejor predicción de cuándo y cómo una ley será cumplida, que las situaciones que la misma ley define para su aplicación. Por lo tanto, los datos sobre la legislación laboral latinoamericana deberán manejarse con sumo cuidado especialmente cuando se estudian las relaciones entre gobierno y sindicatos. Si bien la existencia de una legislación laboral brinda la oportunidad al gobierno de ejercer su poder con un respaldo de legitimidad, el contenido del concepto "legitimidad de una ley" incluye poco más que el resultado del juego de fuerzas que los distintos actores sociales movilizan en pro y en contra de su puesta en práctica.

## APÉNDICE 2

*SUGERENCIA PARA LA MEDICIÓN DE ALGUNOS DE LOS CONCEPTOS INCLUIDOS EN EL ESQUEMA*1. *Grado de influencia sindical en las decisiones nacionales*

El grado de influencia sindical se puede medir, *a)* a través del análisis del proceso mismo de toma de cada una de las decisiones; *b)* a través de sus consecuencias. Por ejemplo: analizando correlaciones entre posiciones de las centrales sindicales con respecto a un conjunto de problemas y las decisiones de gobierno frente a esos problemas; *c)* a través de posibles determinantes. Por ejemplo: el número de entrevistas anuales entre dirigentes sindicales y representantes de gobierno, etc.

2. *Organización del movimiento sindical. Estructuras sindicales*

2.1. Relaciones actuales entre organizaciones sindicales dentro del movimiento sindical:

a) Número de centrales sindicales; b) Funciones de las centrales sindicales; c) Composición y forma de reclutamiento de los cuerpos directivos de las centrales; d) Origen de las finanzas de las centrales y estabilidad de su flujo. Porcentaje de las cuotas de los afiliados que ingresan como fondos de las centrales. Distribución de las cotizaciones a la central(es) por organizaciones miembros; e) Número de oficiales/pagos en las centrales; f) Número de congresos por año. Medidas de participación de las organizaciones miembros de la central(es) a los congresos, etc.

2.2. Características de la legislación que regula las relaciones entre organizaciones sindicales:

a) Legislación sobre formas aceptadas de agregación sindical: sindicatos, federaciones y confederaciones; por establecimiento, por oficio o por industria; límites de jurisdicción geográfica: nacionales o regionales; b) Legislación sobre la amplitud de las funciones a cada nivel de agregación sindical. En especial, identificación de las agencias sindicales de negociación colectiva, y el contenido de los asuntos que por la ley son negociables; c) Legislación sobre flujos de fondos entre organizaciones sindicales. En especial formas previstas de financiación de las centrales, etc.

2.3. Algunos determinantes de las posibilidades de poner en práctica estas regulaciones:

a) Porcentaje del personal que trabaja en las agencias encargadas de hacer cumplir la legislación sobre el total de empleados en agencias públicas; b) Porcentaje del presupuesto de estas agencias sobre el total asignado a las reparticiones del estado; c) Periodicidad de los cambios de la plana mayor, o miembro de plana mayor de estas agencias, etc.

### 3. *Recursos políticos del movimiento sindical*

#### 3.1. Tamaño de afiliación:

a) Número de afiliados a las centrales; b) Porcentaje de afiliados cotizantes en el total de afiliados a las centrales; c) Porcentaje de afiliados a las centrales sobre total de "caudal sindicalizable";<sup>37</sup> d) Porcentaje de afiliados a las centrales sobre total de afiliados a sindicatos.

#### 3.2. Concentración:

a) De organizaciones laborales: número de organizaciones laborales sobre total de afiliados a dichas organizaciones; b) geográfica de organizaciones laborales: distribución de los sindicatos afiliados a las centrales por unidades geográficas (ciudades, departamentos, provincias, etc.). Porcentaje del total de sindicatos que se agrupan en las ciudades más importantes; c) de la fuerza laboral: tamaño de la población activa sindicalizada sobre número de establecimientos donde trabaja, etc.

3.3. Grado de homogeneidad de las organizaciones miembros de las centrales (en el punto 3.5.3. nos referiremos al grado de homogeneidad de la población activa incluida en cada sindicato).

a) Homogeneidad tipo de organizaciones sindicales que forman la central (sindicatos o federaciones por oficios, de empresas, industriales; regionales, nacionales, etc.); b) homogeneidad del monto de poder de dichas organizaciones (ver punto 5); c) homogeneidad en cuanto partidos políticos que influyen las organizaciones.

#### 3.4. Control sobre partidos políticos:

a) Dirección y monto del flujo de fondos entre sindicatos y partidos polí-

ticos; *b*) porcentajes de líderes partidarios que tienen antecedentes de liderazgo sindical sobre total de líderes partidarios.

3.5. Distribución de poder político dentro del movimiento sindical:

3.5.1. Tamaño de afiliación: se toman los mismos indicadores de 3.1. pero con respecto a cada sindicato miembro de la central.

3.5.2. Posición geográfica del lugar de trabajo: se trata de señalar las características de ubicación geográfica de los sindicatos que aumentan o disminuyen la visibilidad de las acciones sindicales para el público en general, para las autoridades y para otros grupos sindicalizados; también lo consideramos como determinante de las probabilidades de hacer alianzas con otros grupos sindicalizados.

*a*) Densidad de la población que rodea el contexto de trabajo (urbana-concentrada; rural-dispersa); *b*) proximidad a otros grupos sindicalizados y características de los mismos.

3.5.3. Grado de homogeneidad de la fuerza de trabajo en cada sindicato.

*a*) Porcentaje de obreros no calificados sobre total afiliados; *b*) porcentaje de trabajadores no manuales sobre total afiliados; *c*) porcentaje de extranjeros sobre total afiliados; *d*) porcentaje migrantes dentro del país sobre total afiliados; *e*) porcentaje de mujeres sobre total afiliados; *f*) distribución de los afiliados según grupos de edad.

3.5.4. Concentración:

*a*) Número de trabajadores afiliados a un sindicato sobre el total de establecimientos donde trabajan.

3.5.5. Control sobre partidos políticos: los mismos indicadores que en 3.4. pero aplicados a cada sindicato, etc.

#### 4. *Características del contexto político del movimiento sindical*

4.1. Grado de inserción del sindicalismo en las estructuras del gobierno.

*a*) Número de agencias del estado donde existe representación sindical. Número de representantes sindicales en cada agencia. Importancia de cada agencia (medida quizás por el porcentaje de empleados de gobierno ocupados por dicha agencia sobre el total de empleados de gobierno en reparticiones oficiales; o por el porcentaje del presupuesto de gobierno destinado a dicha agencia); *b*) posición de los representantes sindicales en las agencias de gobierno. Posiciones de consulta o de decisión con respecto a evaluación de situaciones, o elaboración de políticas o instrumentación de las mismas, etc.

4.2. Fortaleza del ejecutivo frente al ejército:

*a*) Número de golpes de estado en un período determinado; *b*) porcentaje de presidentes militares no electos sobre el total de presidentes en un período determinado, o número de años de permanencia en el cargo de presidentes no electos sobre total de años de un período considerado.

4.3. Influencia parlamentaria de los partidos políticos de base sindical:

*a*) Estabilidad del sistema representativo: número de golpes de estado en un período determinado; *b*) número de representantes del partido en el parlamento. En un extremo, tenemos la ausencia de representantes por prohibición de actuación a los partidos de base sindical, etc.

4.4. Grado de concentración en el gobierno de funciones cuyo ejercicio afecta directamente la situación de la fuerza laboral y sus organizaciones.

4.4.1. Como agente económico:

*a*) Porcentaje del producto generado por las empresas estatales no-agrícolas

en el total del producto generado por las empresas no-agrícolas; *b*) porcentaje de la mano de obra empleada en empresas estatales no-agrícolas sobre el total de mano de obra empleada en empresas no-agrícolas; *c*) extensión del control gubernamental sobre los precios en el mercado de consumo, etc.

4.4.2. Control del gobierno sobre las estructuras sindicales:

*a*) Existencia o no de controles sobre elecciones sindicales. Número de inspectores gubernamentales sobre número de elecciones anuales; *b*) existencia o no de control sobre los fondos sindicales. Tipo de control; *c*) porcentaje de convenios colectivos que son arbitrados (o resueltos en caso de conflicto) por cortes laborales u otros organismos de gobierno, sobre total de convenios colectivos, etc.

##### 5. *Características del contexto económico de la fuerza de trabajo sindicalizada*

*a*) Series de tasas de inflación para un período determinado; *b*) series de salarios mínimos industriales para el mismo período; *c*) tasas generales de desempleo y subempleo; *d*) porcentaje de la mano de obra en el sector manufacturero sobre total población activa; *e*) porcentaje del producto generado por el sector manufacturero sobre el Producto Nacional Bruto; *f*) porcentaje del producto total del sector industrial generado por las "n" industrias más importantes (en tamaño de personal y en producto); *g*) capital fijo sobre capital variable + capital fijo para el sector industrial, etc.

##### 6. *Distribución de los recursos de poder económico dentro del movimiento sindical*

6.1. Vulnerabilidad de la economía a la paralización de actividades de los afiliados a un sindicato X.

*a*) Porcentaje de los recursos fiscales totales del gobierno producido en dicho sector; *b*) porcentaje del producto bruto interno producido por dicho sector; *c*) número e importancia de las industrias que dependen para sus insumos del producto de dicho sector; *d*) número e importancia de las industrias que dependen para la colocación de sus productos del mantenimiento de actividades en dicho sector, etc.

6.2. Costo de reemplazo de los afiliados a un sindicato X.

*a*) Nivel de densidad de capital para ese sector. Tasa capital fijo sobre fijo más variable; *b*) extensión de programas de entrenamiento fuera de las empresas de ese sector; *c*) costo y tiempo del entrenamiento promedio de los trabajadores de ese sector; *d*) distribución de las calificaciones en la población laboral sindicalizada: tasas de analfabetismo; *e*) forma de reclutamiento de trabajadores: propaganda escrita, radio, agencias de empleo, lazos de amistad y parentesco, etc.; *f*) tasas de desempleo y subempleo por sector de la mano de obra sindicalizada, etc.