

## Relations industrielles Industrial Relations



# Papel del Estado en las relaciones industriales en América Latina

Hector Lucena

Volume 44, Number 1, 1989

L'avenir des relations industrielles dans les Amériques  
The Future of Industrial Relations in the Americas  
El Porvenir de las Relaciones Industriales en las Americas

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/050482ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/050482ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lucena, H. (1989). Papel del Estado en las relaciones industriales en América Latina. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 44(1), 249–282.  
<https://doi.org/10.7202/050482ar>

### Article abstract

Political, social and economic changes are now occurring at a rapid pace in Latin America. Countries are evolving from liberal to participative capitalism, from autocracies to democracies, and vice-versa, and from prosperity to economic crisis. There is a permanent state of turmoil and continuity is the exception. Countries that will be referred to are those which have achieved a sufficient degree of economic development and which possess a representative political system based on an elected civilian government, namely: Argentina, Brazil, Colombia, Mexico, Peru, Uruguay and Venezuela. In all these countries, the role of the state in industrial relations and the process of capital accumulation are evolving gradually without too much disturbance from labour or social unrest. This analysis has come to the following conclusions:

1. In Latin America, State interventionism has characterized industrial relations. This situation is the result of historical factors which have provided the states with tremendous powers to control economic activity and the development of the labour movement. One exception to this general rule is the case of Uruguay, a country with special characteristics such as premature economic and political modernization and cultural homogeneity.
2. State intervention in industrial relations has first taken the form of institutional arrangements such as legislative frameworks but it was also accompanied by protectionist organisms: In many cases, the State resorts to military or police forces, which is an indication of the lack of maturity of these industrial relations systems.
3. The most conventional instruments of State interventionism in industrial relations are the various agencies associated with the Ministry or Secretary of Labour. However, these institutions have been characterized, over the last few years, by revolved structures and a very conservative approach. In the mean time, the most active State policies in industrial relations have come through the Ministry of Economy or the Ministry of Finance.
4. The consequences of the recent economic crisis have been unequal for capital and labour: decreases in salaries, increases of unemployment; deterioration of public services and hence, of the quality of life. If recent economic and social policies developed by the various states do not succeed in correcting these trends, labour relations will become more conflictual. So far, their efficiency has been very limited. In order to reverse some of the trends mentioned above, states will have to adopt strategies that may influence their external debt and their economic growth.
5. Some states have tried social concertation but with very little success. If this situation continues to prevail, the institution will lose its credibility vis-à-vis the social actors involved.
6. Finally, the modernization and reforms which are taking place in industrial relations would have more chances of being effective if they were occurring within more democratic systems. Industrial relations involve pluralism, consensus, and coexistence. Latin American democracies need industrial relations practices which will help reinforce the respective political systems.

# ***Papel del Estado en las relaciones industriales en América Latina***

**Hector Lucena**

*El autor analiza cómo las medidas políticas y económicas tomadas por los Estados han cambiado los sistemas de relaciones industriales en algunos países de América Latina. Presenta las relaciones de trabajo como un "factor estratégico de desarrollo" y estudia como está influido por las relaciones que tienen los gobiernos con los sindicatos y las empresas, éso a través de los diversos cambios, sobre todo económicos, ocurridos desde los últimos 10 años.*

En América Latina ocurren cambios políticos, sociales y económicos de manera acelerada. Países van del capitalismo liberal al capitalismo concertador y participativo; del autoritarismo a la democracia y viceversa; de la bonanza a la crisis económica. Hay una constante turbulencia. La continuidad es la excepción. En este marco se mueven las Relaciones Industriales. Por eso hay que evaluarlas y analizarlas continuamente.

En este documento lo planteado es analizar el papel del Estado en las Relaciones Industriales en algunos países de América Latina. Desde sus orígenes el Estado diseñó su marco de funcionamiento y de ahí en adelante ha sido una constante el esfuerzo por mantener un alto grado de control sobre su funcionamiento. Una de sus manifestaciones más conspicuas, son las Legislaciones Laborales, en casi todos los países de América Latina; las que surgieron en un inicio, buscando facilitar condiciones para la industrialización, especialmente disciplinar la relación capital-trabajo.

Especial atención se le presta a los cambios ocurridos en los últimos diez años, en lo que toca a la relación entre el Estado y los sistemas de Relaciones Industriales. En estos cambios destacan los económicos: reducción de tasas de crecimiento, inflación recesiva y alto desempleo, con el con-

---

\* LUCENA, H., Departamento de relaciones industriales, Universidad de Carabobo, Venezuela.

siguiente deterioro de la calidad de la vida, deuda externa, políticas de ajustes y, en algunos casos, desestabilización política y social. La competencia internacional es cada vez más exigente; procesos de reconversión adecuan sistemas productivos a las exigencias del mercado, a las nuevas formas de organización del trabajo, a nuevas tecnologías, todo esto incide en el funcionamiento de las Relaciones Industriales, afectando conceptos tradicionales y modificando las relaciones de fuerzas entre los actores involucrados. América Latina se halla inmersa desde comienzos de la década actual en la crisis económica más grave del presente siglo, no siendo su carácter coyuntural sino definidamente estructural, como ha sido terminantemente avalada por los hechos.

En el plano político: fin del autoritarismo en Argentina, Brasil, Uruguay, Perú. La búsqueda de la vía democrática se topa con las limitaciones económicas, que hacen aún más difícil re-encontrar la estabilidad social. Colombia sostiene a duras penas su sistema democrático; pobreza y droga, le sirven de coro a una violencia en donde el Estado gobierna casi permanentemente apelando a medidas de emergencia. México y Venezuela, después del boom petrolero, se ven forzadas a ajustar sus sistemas, a objeto de dar respuesta a las presiones sociales.

Abordar el tema Estado y Relaciones Industriales en la presente época, exige relacionarlo estrechamente con el esfuerzo que hacen la generalidad de los países por consolidar y estabilizar procesos democráticos.

Dada la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de los diversos países de América Latina, se considera necesario organizar un agrupamiento, que tome en cuenta a los países con economía de mercado, nivel de Producto Nacional Bruto por habitante más alto de la región y sistemas políticos democráticos representativos con gobiernos civiles resultantes de elecciones directas, se incluirían a: Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela<sup>1</sup>. En todos ellos el papel del Estado en las Relaciones Industriales, se viene desarrollando en el contexto de la necesidad

---

<sup>1</sup> También los países seleccionados cuentan con el nivel de producto nacional bruto por habitante más alto de la región (OIT, 1984, p. 126; en USA \$, 1980):

Venezuela	3.630
Uruguay	2.810
Argentina	2.390
México	2.090
Brasil	2.050
Colombia	1.180
Perú	930

Internacionalmente, estos países se clasifican como economías de rentas medias. Los cinco primeros se ubican en el tercio más elevado de América Latina.

de facilitar la continuidad y el proceso de acumulación de capital, sin las interferencias y desajustes de los conflictos laborales a fin de promover el desenvolvimiento exitoso de la economía<sup>2</sup>.

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INDUSTRIALES

El eje de la institucionalización de las Relaciones Industriales (RI) en América Latina lo constituyó la relación del movimiento obrero con el Estado. Es cuando las dirigencias políticas en el ejercicio del poder y con orientación industrialista — civiles o militares — se ven obligadas a admitir la importancia del movimiento obrero como fuerza social con la cual hay que establecer pactos y reconocimientos. En este sentido una corriente predominante fue la búsqueda, o los intentos, de corporatizar al movimiento sindical, para incorporarlo e institucionarlo en los sistemas de RI, ocurre en Argentina y Brasil con relativo éxito. Peronismo y Varguismo, gobiernos populistas militares, formulan esquemas que facilitan la organización sindical y el funcionamiento de las RI. En el primer caso se trata de un pacto con la cúpula, que le abrió al movimiento sindical un espacio reivindicativo para luchar institucionalmente en procura de mejorar su condición de clase obrera. La mayor debilidad del movimiento obrero brasileño en la etapa de la institucionalización, da lugar para considerar que no se trató de un pacto, sino más bien del establecimiento de un sistema de integración y control.

En México, Venezuela y Perú, los partidos políticos nacionalistas reformistas, la existencia de los enclaves económicos, median e influyen en la institucionalización de las RI<sup>3</sup>. En los dos primeros países, a través de los años han logrado un alto nivel de control del funcionamiento de las RI.

En Colombia las elites políticas ofrecieron resistencia para admitir alianza con el movimiento obrero. Importa destacar el predominio de la economía agraria. La capacidad del movimiento obrero de influir sobre el Estado ha sido débil. De otro lado el Estado ha tenido dificultades para instituir un sistema de RI basado en negociaciones colectivas. La conflictividad social aguda en el agro — violencia: guerrillas, bandolerismo — ha dificultado el surgimiento y estabilización de un sistema estable de RI (López-Alves, 1987, p. 17).

2 Así define R. BEAN (1985, p. 125), el papel del Estado en las RI. El análisis de los hechos lleva a considerar la validez de esta afirmación, independientemente de que ella no de relevancia a una intervención estatal que tenga metas y propuestas para el logro de una más justa redistribución de la riqueza, una mayor humanización del trabajo y una gestión empresarial más democrática.

3 Esta tesis esta desarrollada extensamente en H. LUCENA, "Las Relaciones Laborales en Venezuela", Ed. Centauro, Caracas, 1982; D. KRUIJT, "Labour Relations in Multinational Corporations", Van Corcum, Assen, The Netherlands, 1979.

En Uruguay, con anticipación a la mayoría de los países de América Latina, las RI se inician con un carácter altamente protector de los trabajadores, por vía legislativa, en condiciones de un notable avance político democrático.

## **LAS RELACIONES INDUSTRIALES COMO UN FACTOR ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO; INTERVENCIONISMO O VOLUNTARISMO?**

### **El intervencionismo estatal en las Relaciones Laborales**

Una característica de las Relaciones Industriales en América Latina es el marcado intervencionismo estatal, exteriorizado en la sobreabundancia de disposiciones legales. Una excepción a esta regla lo constituye Uruguay.

¿Cómo se califica esta intervención? Ello depende de la naturaleza de los sistemas políticos y de quién o quienes esten en el poder. Porque para los trabajadores sus alianzas con partidos o militares en el poder, históricamente les ha permitido acceder a conquistas sociolaborales significativas. Ello ha sido cierto particularmente en gobiernos democráticos que privilegian lo social. Sin embargo algunas experiencias de gobiernos que llegan al poder por vía de un golpe de estado, también reflejan la ejecución de políticas laborales favorables para los trabajadores. Tales son los casos de J.D. Perón, Argentina; Velasco Alvarado, Perú; Juan J. Torres, Bolivia y Omar Torrijos, Panamá. Se trata de gobiernos militares que ejercieron el poder autoritariamente, pero que materializaron políticas laborales favorables para los trabajadores.

El empresariado ha tenido de parte del Estado, políticas laborales favorables. El compromiso en desarrollar economías capitalistas lleva implícita esta afirmación, ya sea en periodos democráticos como autoritarios. Lo contrario supondría la postulación de una economía socialista y ninguno de los casos analizados corresponde a ese tipo de economía.

Las partes han venido reclamando últimamente una disminución de la intervención estatal en las Relaciones Industriales. Un reciente coloquio promovido por la OIT, reclamaba la necesidad de simplificar la regulación legal de la negociación colectiva, que ella se oriente a promoverla, pero no en regular su contenido<sup>4</sup>.

---

4 Coloquio Sub Regional sobre Relaciones de Trabajo, con la participación de delegaciones tripartitas de Argentina, Brasil y Uruguay, organizado por OIT en Montevideo, Abril 1987, Citado Bronstein, 1987, p. 50.

El caso de Uruguay es particular en América Latina, es el único país con tradición voluntarista en las RI. El Estado ha sido intervencionista y protector del trabajador en las relaciones individuales de trabajo, pero en materia de relaciones colectivas de trabajo, en cambio, se registra un notable abstencionismo estatal y consecuentemente un alto reconocimiento de la libertad sindical y de la negociación colectiva, así como de los mecanismos de autotutela (Ermida, 1986, p. 20). El carácter asistemático de la legislación laboral, le da gran importancia a la doctrina y la jurisprudencia en la elaboración de las normas y prácticas laborales, lo que hace a este sistema uno de los menos rígidos del continente.

### **La Administración Laboral**

El intervencionismo estatal se ejecuta por medio de organismos y mecanismos que constituyen los procesos de las RI. A nivel institucional, aparentemente sería el Ministerio o Secretaría del Trabajo el organismo central para orientar la política laboral estatal; pero no ocurre así, esta está dispersa en múltiples organismos sin la existencia de una real orientación por parte del Ministerio. Ciertamente hubo una etapa en la cual estos fueron orientando y centralizando las funciones de la política laboral<sup>5</sup>. Pero los análisis más recientes destacan la sustracción o traslado de funciones para otras dependencias. Por ejemplo una de las funciones más frecuentemente sustraídas es la relativa a la política salarial, la que generalmente es llevada a los Ministerios de Economía o a órganos independientes — Brasil, Uruguay — (Córdova, 1984, p. 71). En Venezuela, la política salarial la dirige el Ministerio de Hacienda. Lo destacable es la desvinculación entre estos procesos y la generalidad de los Ministerios del Trabajo. Así también otras áreas de la Administración Laboral (seguridad social, formación profesional, centros de productividad) han pasado a entes descentralizados y para-estatales, ocurriendo que los Ministerios del Trabajo no constituyen los organismos claves de la administración laboral.

Concomitantemente, los Ministerios del Trabajo cuentan con recursos presupuestarios muy escasos. Argentina, Brasil, Perú, México y Uruguay, tienen un presupuesto cuyo promedio es de apenas el 0.5% del Presupuesto Nacional (Córdova, 1984, pp. 72-73; OIT, 1985, pp. 184-185).

---

<sup>5</sup> J. DIFRIERI, "La Administración del Trabajo en América, Latina: Evolución y Tendencias" y Fernando ONFRAY, "Las estructuras administrativas de América Latina", ambos editados por el Centro Interamericano de Administración del Trabajo, Lima, en 1981 y 1972 respectivamente.

De otro lado, las estructuras organizativas de funcionamiento son muy anticuadas, centradas en acciones defensivas, en reacciones a problemas y con muy poca capacidad para generar soluciones especialmente a nuevos problemas que el cambiante entorno socio-político y económico impone a las RI. En general la Administración estatal central ha sido poco permeable a las reformas administrativas, pero el caso de los Ministerios del Trabajo es que ellos han sido de los organismos más impermeables, con un personal urgido de formación profesional y muy poca continuidad en los programas y políticas. Córdova reserva una consideración especial a los casos de México y Brasil, especialmente en cuanto a la continuidad administrativa a la cual se refiere (1984, p. 74). Las partes, sindicatos y empresarios, frecuentemente se quejan de estas situaciones y demandan reestructuraciones que den mayor margen a la relación entre las partes y modernizando los mecanismos de la administración laboral estatal.

## **EL ESTADO Y LAS RELACIONES CON LAS PARTES: EMPRESAS Y SINDICATOS**

### **Relaciones Estado-sindicatos**

En las relaciones Estado-sindicatos se debaten dos grandes prácticas, una relación altamente institucionalizada, en donde el Estado administra mecanismos respetados por el movimiento sindical, quién deriva cuotas de poder cuasi-oficial. La dirigencia tiende a depender más del Estado que de las propias bases obreras. Otra práctica es la de una relación más conflictualista, al menos más abierta. En cada país se advierten las dos prácticas, una y otra tienen sus expresiones.

En Venezuela y México predomina el primer tipo. En Argentina, Uruguay, Brasil y Perú el segundo. En Colombia ha predominado el primero, pero las Centrales Sindicales controladas por los partidos tradicionales — Liberal y Conservador — se han desgastado y perdido toda influencia entre los trabajadores, de aquí en 1986 el surgimiento de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores) sin lazos formales con estos partidos, ha traído una relación de conflictividad más abierta. En todos los casos se notan los esfuerzos gubernamentales, por lograr la incorporación del movimiento sindical a los planes estatales más que admitir las tendencias autónomas de éste.

En los cuatro países del segundo tipo, ha de destacarse que vienen de una etapa de regímenes militares, lo que dió lugar a situaciones de confrontación más que de negociación, en donde el sindicalismo fortaleció sus tendencias democratizantes y autonomista, ya que la experiencia de un

Estado capitalista “al desnudo”, planteó la necesidad de mantener su independencia del Estado y conquistar la democracia como sistema político.

En los casos de países sometidos a regímenes militares, Falabella concluye la existencia de una tendencia a mayor autonomía del movimiento sindical con relación al Estado, así con relación a las influencias y dependencias partidarias. Destaca que en Argentina el verticalismo disciplinario del peronismo partidista ha sido quebrado, aunque no destruido. En Brasil el logro fue más allá, el movimiento obrero: creó un partido (1986, pp. 23-24).

En Brasil, hay que advertir que es apenas en los últimos diez años que se observa este predominio. Hoy se debate el cambio de la Constitución, cuyo origen proviene de concepciones corporatistas <Estado Novo>. Su artículo 166 establece que los sindicatos deben ejercer funciones delegadas por el poder público y colaborar con la preservación de la paz social, transformándose en una fuerza organizada de colaboración con el Estado. Brasil es uno de los pocos países de América Latina, que no ha ratificado el Convenio de la OIT No. 87 sobre la Libertad Sindical. Se prevee que este sistema será modificado, ya que de hecho actualmente no funciona así.

Venezuela y México, países petroleros, el movimiento sindical ha recibido en determinado margen, beneficios de esta riqueza. Una de las consecuencias ha sido la formación de una dirigencia que disfruta significativos beneficios, entre ellos acceso a funciones públicas. Ahora que el boom ha terminado, Estado y sindicatos empiezan una relación más compleja. Los sindicatos defienden lo ganado y el Estado intenta poner en ejecución políticas que dan más libertad a las fuerzas del mercado.

En Colombia, México y Venezuela, que han tenido gobiernos civiles durante décadas, se advierte en la relación Estado-sindicatos, una cierta pérdida de confianza que ha dado lugar a la emergencia de sectores sindicales opositores no tan sólo a las políticas estatales, sino a las estructuras sindicales tradicionales, aquéllas que han mantenido estrechas relaciones de apoyo con el Estado. En estos casos ha sido determinante la pérdida de confianza de los trabajadores en los partidos que han ejercido el poder político y que a su vez han dominado las centrales sindicales. En México este fenómeno es el que corresponde al sindicalismo “insurgente”, en Venezuela al “nuevo sindicalismo” y en Colombia al surgimiento de la nueva central — CUT — (Rodríguez, 1985; Hellinger, 1987; López-Alves, 1987).

En los sectores exportadores, que permiten mayor acumulación de riquezas, el Estado y los sindicatos han alcanzado más altos niveles de entendimiento, el primero ha cedido y el segundo ha maximizado sus posibilidades frente a la riqueza. Pero se defienden dos lógicas distintas, una el gremio, otra la nación. En época de auge, se consideraba que los in-



tereses de la nación iban exactamente de acuerdo a los del sindicato, pero en crisis la contradicción del interés del todo y el de la parte se hacen evidentes.

### **Relaciones Estado-empresarios**

Los empresarios tradicionalmente han disfrutado de las políticas económicas de los Estados en América Latina. Los modelos de desarrollo aplicados de industrialización por sustitución de importaciones, de proveer una infraestructura de servicios y apoyo financiada por el Estado, así como poner en vigencia medidas proteccionistas para operar en mercados cautivos, explican el apoyo empresarial a políticas estatales con esta orientación. Igualmente la relación Estado-empresarios es vital con ocasión del cambio a un modelo de industrialización de orientación exportadora, especialmente en la definición de las seguridades y los estímulos. Las diferencias Estado-empresarios se hicieron visibles cuando el fracaso de las políticas monetaristas aplicadas en los setenta en varios países, dieron lugar a procesos de desindustrialización, lesionando específicamente intereses directos del empresariado manufacturero. Esto ligado a deterioros en otras áreas del funcionamiento estatal, llamó la atención al empresariado sobre la conveniencia de participar en diálogos, al menos con sectores sociales moderados, para la superación de esta situación que también los estaba perjudicando.

En el plano político, en la medida que un Estado pierde capacidad para garantizar la paz social y aumenta la conflictualidad laboral, el empresariado también admite la necesidad de participar en el proceso de cambio que solvente esta situación. Tradicionalmente es frecuente observar que los empresarios prefieren delegar la problemática social en el poder político, en tanto las soluciones adoptadas no les restrinja seriamente su flexibilidad ni les ocasione disminuciones notables en la tasa de ganancias. Sin embargo, crisis y deterioro los empuja a participar activamente en la determinación de las líneas políticas nacionales (Raso, 1986, pp. 7-8).

### ***Las estructuras sindicales: centralización y fragmentación***

El movimiento sindical en los países considerados presenta las siguientes tasas de sindicalización:

30-40% = Argentina, Venezuela

20-30% = México, Colombia, Perú, Brasil

10-20% = Uruguay

Porcentaje de sindicación de la población económicamente activa a principios del decenio de 1980 (OIT, 1985, p. 11); Perú (*Análisis Laboral*, No. 107, Lima, Mayo, 1986); Brasil (Von Potobsky, 1986, p. 462).

#### Procesos de centralización organizativa del movimiento obrero

En la relación Estado-movimiento sindical predomina un sistema que centraliza su organización para la ejecución de estas relaciones, a través de las Confederaciones o Centrales Nacionales Inter-Profesionales. En los países más desarrollados del Continente, ha sido el mismo Estado el facilitador de la centralización sindical: Perón y la CGT; Brasil y el período del “varguismo”; México y la CMT; Venezuela y la CTV. En estos dos últimos, la centralización la ha facilitado la relación Estado-partido político.

Hay casos que no se explican por estas razones; de los países que analizamos, el caso de Colombia es muy particular, ya que en los últimos años ha experimentado un proceso de centralización alrededor de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), en donde la unificación viene a fusionar sindicatos disidentes de las antiguas centrales sindicales, con un impulso predominante de las organizaciones de primer y segundo grado, así como de las regiones (López-Alves, 1987, pp. 25-30).

La centralización igualmente la refuerza, aquella situación en donde la clase obrera, beneficiaria de un alto nivel de logros reivindicativos, advierte el riesgo de que la crisis económica-política le arrebatase sus conquistas. J. Raso (1986) afirma que esta situación llevó a una centralización sindical — defensiva — altamente impugnadora del sistema socio-económico en Uruguay.

#### Procesos de legalización

El intervencionismo estatal en los procesos de legalización de las organizaciones sindicales de los trabajadores, se manifiesta en la exigencia de cumplir obligatoriamente procedimientos en donde el Estado aplica con ciertos grados de discrecionalidad el sistema de registro previo. Tan solo en el sistema voluntarista del Uruguay no existe este sistema (Ermida, 1986a, p. 615). El poder que da este sistema al Estado, llega a restringir incluso la libertad sindical. En el Perú entre 1980 y 1984, los trabajadores llegaron a fundar 827 sindicatos, de los cuales 636 no obtuvieron el registro legal (*Cuadernos Laborales*, No. 42, Agosto, 1987). En estos casos la falta de registro expone a los dirigentes a la represión, especialmente la pérdida del empleo, por no lograr el fuero sindical o cualquier protección que brinda la organización al estar constituida.

### Formas organizativas

En la mayoría de los países analizados predomina la organización por empresa: México, Venezuela, Colombia y Perú. Lo que da lugar a una alta fragmentación en los niveles de base. En estos casos se observa la paradoja de centralización del movimiento sindical para las relaciones con el Estado, pero al mismo tiempo existe una marcada fragmentación organizativa para la acción sindical. Esta estructura ha sido influenciada en buena medida por los sistemas establecidos en la Legislación del Trabajo. De otro lado la alta heterogeneidad observable en el aparato productivo facilitaba que los trabajadores buscaran formas organizativas por empresas y oficios. En los países de mayor desarrollo industrial de la región, si predomina la organización por rama industrial, tales son los casos de Argentina y Brasil. Igual ocurre en Uruguay.

En Brasil existe un sistema de monopolio sindical impuesto por Ley "1939-1942" en el período del varguismo. El sistema no ocultaba la pretensión estatal de control sindical: sistema de sindicato único, deducción sindical obligatoria para todos los trabajadores, redistribuida anualmente por el gobierno, vía Ministerio del Trabajo. Esta estructura otorgaba excesivos poderes al Estado sobre las organizaciones sindicales (ILO, *Social and Labour Bulletin*, 3/4, 1985, p. 394). A partir de 1985, con el inicio de un gobierno electo, se abre una discusión sobre la reforma de las estructuras sindicales. Al actual sistema de monopolio sindical se le señala carácter fragmentador y atomizante. Da Silva y Leite lo llaman corporatismo atomizante, la existencia de sindicatos únicos regionales por profesión, da lugar a la superposición de varios sindicatos en un mismo centro de trabajo, actuando cada uno desarticuladamente, "la atomización es mayor que en aquellos países en que prevalecen los sistemas de pluralidad sindical" (1987, p. 40). Hay criterios divergentes en el propio movimiento sindical, como lo exteriorizan las dos grandes centrales sindicales: CONCLAT adhiere al sistema actual, pero la CUT favorece el sistema de multiplicidad organizativa y la abolición de la deducción sindical obligatoria (ILO, *Social and Labour Bulletin*, 3/4, 1985, p. 393). Aunque todas las corrientes sindicales adhieren a reformas que reduzcan el intervencionismo estatal. Si bien existe pluralidad sindical, el Estado la admite, es porque se trata de un proceso que nació espontáneamente, no es la propuesta deliberada de corriente alguna. Claro que existen sectores que resistirán el cambio de este sistema, pero la fuerza de los hechos los viene produciendo (Tavares, De Almeida, 1987, pp. 10-12).

Se nota en los países con sindicalización predominantemente por empresa — Venezuela, México, Perú — la tendencia y aspiración del propio movimiento obrero de RI a formas organizativas por ramas de producción.

Las formas organizativas del movimiento sindical que han predominado han resultado en buena medida de la influencia del Estado, tanto en la oportunidad de la elaboración de la Legislación Laboral, como en su aplicación. Ahora se nota, que las demandas por nuevas formas organizativas aparecen más como la propia dinámica organizativa y democratizante del movimiento de los trabajadores.

### Sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado

Un fenómeno mundial en las RI, que tiene sus expresiones en América Latina es el creciente proceso de sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado. En los países considerados, los sindicatos con un mayor índice de crecimiento en afiliados son los integrados por trabajadores del sector público. Creando nuevas demandas al Estado en cuanto a su acción en las RI, ya no se trata solamente de analizar las políticas laborales públicas en función de sus efectos en las partes, sino también en el Estado en tanto empleador.

De los países considerados, el único que niega el derecho de los funcionarios públicos a sindicalizarse es Brasil (OIT, 1985, p. 64)<sup>6</sup>. Aunque por el estado actual de debate y cambio en las RI, no parece que el Estado resistirá mucho tiempo sin ceder (Tavares de A., 1987, p. 12).

### Negociaciones Colectivas

En la generalidad de los países de América Latina la negociación colectiva de condiciones de trabajo es un Derecho Constitucional. Las relaciones entre las partes se sustentan en la teoría de la autonomía colectiva de los grupos sociales "empresas y sindicatos". Sin embargo el marcado intervencionismo estatal restringe la práctica de este principio.

La contratación colectiva viene operando en los últimos años en un contexto político favorable, dado el esfuerzo de los Estados por estabilizar y consolidar los sistemas democráticos, pero al mismo tiempo encarando fuertes presiones económicas para atender demandas postergadas de los sectores internos, en un momento que la banca y los organismos financieros internacionales, presionan el pago de la deuda externa.

---

<sup>6</sup> La fuente de OIT señala la negación del derecho de organización de los funcionarios públicos en el Perú, pero según datos oficiales del Instituto Nacional de Administración Pública, para Noviembre de 1985 aparecen inscritos 114 sindicatos de funcionarios públicos, con una afiliación de 195 202 trabajadores. Se trata de un poco más del 25% de los sindicalizables de este sector. Ver *Cuadernos Laborales*, No. 42, Agosto 1987.

Los Estados se ven impelidos a la formulación de programas económicos de ajustes. Su vigilancia e instrumentación establece condiciones restrictivas para el desenvolvimiento de la negociación colectiva. Es mayor la vigilancia estatal cuando las unidades de negociación predominantes son por rama industrial (Argentina, Brasil y Uruguay), que cuando son por empresa (Venezuela, Perú).

Los interlocutores sociales manifiestan cierta resistencia al intervencionismo estatal en la negociación colectiva, ya que "la misma se realiza a expensas de los principios de la bilateralidad y autonomía de las partes" (Bronstein, 1987, p. 50).

Pero no hay que perder de vista la obligación que tiene el Estado de atender los intereses generales de la población y el desarrollo, lo que obliga a vincular: negociación colectiva y la política de precios e ingresos. En la década de los ochenta se viene promoviendo la concertación social en este caso. Más adelante se analiza este fenómeno. Los Gobiernos sostienen que a falta de concertación ellos tienen que asumir la responsabilidad política de imponer pautas a la negociación colectiva, según el principio de la defensa del interés de la comunidad (Blanchard, 1987, p. 11 y Bronstein, 1987, p. 51).

Aun cuando el principio de la autonomía colectiva de los grupos sociales es destacado en algunos países como la base normativa de la negociación colectiva, es violado por las propias autoridades.

Un mecanismo es el llamado contrapligio patronal "son solicitudes empresariales ante el Ministerio del Trabajo para modificar las condiciones de trabajo, desnaturaliza la relación directa entre las partes"<sup>7</sup>.

### **Conflictos laborales y mecanismos de solución**

El tema de los conflictos laborales y sus mecanismos de solución evidencian una alta intervención estatal dado el alto componente político que poseen, ya que se colocan en sistemas de relaciones industriales donde el papel del Estado es central (Zapata, 1986, p. 21). De aquí que es frecuente observar huelgas de trabajadores a nivel nacional o sectorial, convocadas con el propósito de enfrentar las políticas gubernamentales. En el cuadro 1,

---

<sup>7</sup> Frecuentes situaciones de esta naturaleza son denunciados en el Perú. Un caso muy particular fue la modificación de un sistema salarial basado en la eficiencia en producción. Sanchez Gallegos pregunta "¿como puede el Ministerio del Trabajo avalar un asunto tan particular si carece de los elementos técnicos e informativos para ello?" El planteo es pertinente (1987, p. 25).

se observan que ocurre con más frecuencia en Argentina y Perú, en menor medida en los otros países. A nivel sectorial la mayor conflictividad se observa entre los trabajadores al servicio del Estado, especialmente los del servicio civil, educación, salud y empresas públicas.

### CUADRO 1

#### Huelgas nacionales o sectoriales en contra de políticas económicas-laborales del Gobierno

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Cácter de la huelga</i>
Argentina	1979-81	dos huelgas generales
	1987	dos huelgas generales
Brasil	En-Agos. 1978	100 huelgas con parti. de más de 1 millón de trabajadores
	Marzo 1980	sector metalúrgico (200 000 trabaj.)
	1986	huelga general
Perú	Jul. 1977	48 horas, huelga general
	Mayo 1978	48 horas, huelga general
	Enero 1981	huelga nacional
	mar-sept. 1983	dos huelgas nacionales
	mar-nov. 1984	dos huelgas nacionales
Uruguay	1985	huelga nacional emp. públicos (400 000)
	1984	huelga general

En países con movimiento obrero bajo control de partidos políticos en ejercicio del gobierno (México, Venezuela), si se toma en cuenta la intensidad de la crisis, la inestabilidad social ha sido mínima. Los problemas no han llegado más allá de huelgas en determinados sectores. Estado y movimiento sindical se han encargado de apagar el fuego. Además estos Estados han logrado desarrollar una infraestructura de servicios sociales gratuitos o con precios subsidiados (alimentos, salud, educación, transporte) particularmente en zonas urbanas que han amortiguado la crisis para los trabajadores, sin embargo de continuar la disminución del gasto social y de los subsidios — más adelante se analiza — no tardará en agotar este mecanismo amortiguador de la conflictividad (Cornelius, 1985; Lustig, 1987; Zapata, 1986; Hellinger, 1987). El Informe del BID de 1987 destaca:

Hasta ahora ha habido un grado sorprendente de tolerancia del público con respecto a las menores oportunidades de trabajo, a la disminución de los servicios sociales públicos y a la reducción de los ingresos reales. Pero en varios países han estado surgiendo conflictos sociales profundos que amenazan el desarrollo tanto político como económico (p. 4).

Sobre la conflictividad laboral hay que llamar la atención que el notable incremento del desempleo y subempleo da lugar a que los asalariados cuiden más su empleo. Pero los que no lo tienen, a quienes la sociedad no les ofrece alternativas estables para ganarse su sustento, se ven compelidos a alguna forma de subsistencia, generalmente englobadas en el heterogéneo concepto de sector informal y de otro lado el incremento de la violencia urbana, particularmente la expresada en robos y delitos menores<sup>8</sup>.

### *Mecanismos de solución de los conflictos laborales*

La mayoría de las legislaciones prescriben procedimientos detallados para la solución de los conflictos colectivos, pero este excesivo legalismo ha sido dejado de lado por los sindicatos e incluso por el Estado (Von Potobsky, 1986, pp. 465-466). En la generalidad de los casos los conflictos son tratados por la Administración del Trabajo con un criterio ventajoso y acomodaticio. Si el conflicto molesta al gobierno, se corren altas probabilidades de ser calificado de ilegal, ya sea en aspectos formales de fondo o de forma. Esto ha dado lugar al incremento de las huelgas ilegales (Ciudad, 1986; Lucena ed. 1985); y en donde la acción del Estado trasciende el marco de la Administración del Trabajo. G. Von Potobsky recomienda acentuar la conciliación administrativa, supone una acción estatal pero con métodos más flexibles y variados, de tal modo de lograr una acción más eficaz y preventiva.

No es usual el sistema de árbitros privados optativos, tal como ocurre en el sistema laboral de los Estados Unidos. Cuando se recurre al arbitraje, generalmente es porque es impuesto por el propio gobierno o como etapa final ineluctable en caso de fracasar las etapas precedentes de conciliación o mediación.

Un sistema muy particular es el brasileño, con los Tribunales del Trabajo para dirimir conflictos de intereses. En evento organizado por la Academia Nacional del Trabajo (Congreso Brasileño de Derecho del Trabajo, Oct. 1984) conjuntamente con la Corte Superior del Trabajo, ratifican la conveniencia de este sistema para las RI brasileñas, aunque admiten que debe otorgarse más autonomía a las partes (ILO, *SLB*, 3/4, 1985, P392). En la presente discusión de una nueva Constitución, este sistema se estima debe dar mayor oportunidad a las partes para resolver sus divergencias (Da Silva y Leite, 1987, p. 42).

<sup>8</sup> Los operativos policiales en Venezuela informaban en la prensa, el hecho de redadas en donde eran detenidos un alto porcentaje de personas sin antecedentes policiales. Lusting (1987, p. 198) y Cornelius (1985, p. 117) destacan el incremento de los robos denunciados en México.

En el lado opuesto está el sistema voluntarista uruguayo, en donde no existe arbitraje, ni conciliación obligatoria. El Ministerio del Trabajo es sólo un conciliador voluntario, cuya intervención se concreta a un papel de mediador. En casos de conflictos su intervención se efectúa por medio de la exhortación a la autorregulación, no obstante que el derecho de huelga está incluso extendido a los funcionarios públicos (Ermida, 1986).

### **Participación de los trabajadores en la gestión empresarial**

En América Latina han existido experiencias concretas de estímulo estatal a la participación de los trabajadores en la gestión de empresas (Perú-Comunidades Laborales y Propiedad Social — y Argentina — empresas públicas —) pero que no conservaron el estímulo estatal. Cambios en la orientación ideológica de los gobiernos dejaron a estas experiencias sin este apoyo en una etapa en donde aún estas experiencias no se habían estabilizado.

Estímulos estatales ciertos, si han sido las representaciones de los trabajadores en los directorios de las empresas públicas en Venezuela y México, ya que han persistido a lo largo del tiempo, alcanzando su consolidación. En Venezuela, el sistema de representación en los directorios de las empresas estatales y organismos de la administración descentralizada data de 1966, incluye un representante en cada directorio.

En México, la participación se observa en PEMEX, la más grande de las empresas públicas maxicanas. Esta experiencia se inicia con la nacionalización en 1938, y hoy cuenta con 5 representantes sindicales en el Consejo de Administración, por los patronos figuran 6 representantes. Otra faceta de la participación en la gestión empresarial, es la del sindicato como agente económico. Consiste en la capacidad de los sindicatos petroleros para contratar con PEMEX los trabajos de operaciones y mantenimiento (López, 1987). El Gobierno del actual sexenio 1982-1988, ha tomado tímidas iniciativas para quitarle al sindicato este carácter, las que han encontrado eco favorable en diversos círculos, especialmente por la ocurrencia de manejos dolosos en esta esfera. Si se muestra el Estado mexicano favorable al impulso del denominado sector social en la economía, orientado a la comercialización por parte de los sindicatos de productos alimentarios y básicos.

El militantismo sindical creciente que se nota en el sindicalismo de Uruguay y Brasil, no presenta propuestas de participación de los trabajadores en la gestión empresarial, al tiempo que tampoco se observan semejantes planes de parte del Estado. En Colombia no se advierten tendencias



significativas orientadas al desarrollo de este fenómeno, el movimiento sindical no lo incluye en su agenda, mucho menos los empresarios y el Estado (Sarkis, 1983).

En general se puede afirmar que la crisis económica no ha sido un contexto favorable para estimular la participación de los trabajadores en la gestión empresarial y que los actuales desafíos del Estado no la priorizan en la agenda.

## LA CRISIS DE LOS OCHENTA: ESTADO Y RELACIONES INDUSTRIALES

En toda América Latina en 1987 el producto bruto per capita fue menor en un 5% al de 1980. Aún cuando se trata de una región necesitada de capitales, los está exportando masivamente a los centros desarrollados. En 1985, exportó capitales, tomando la diferencia entre los ingresos por préstamos e inversiones y las remesas hacia el exterior por intereses y utilidades por una suma de 30 000 millones de dólares, lo que significa el 28% de todas sus exportaciones en ese año. En 1986 y 1987, la transferencia neta fue de 31 y 25 mil millones de dólares (BID, 1987, p. 3).

### CUADRO 2

Transferencia neta de recursos financieros al exterior con relación  
al valor de las exportaciones

<i>País</i>	<i>%</i>	<i>Años</i>	<i>Fuentes</i>
Argentina	63-64	1985-86	(ONU-CEPAL, 1986)*
Brasil	44-41	1985-86	(ONU-CEPAL, 1986)
Colombia	52	1983-85	(BID, 1987, p. 272)
México	40-45	1985-86	(ONU-CEPAL, 1986)
Perú	22	1983-85	(BID, 1987, p. 392)
Uruguay	25	1982-85	(Villalobos, 1986, p. 99)
Venezuela	35 al 60%	1983-87	(Fed. de Economistas. Oct. 1987; El Nacional 21-11-87, D16 y Min. de Hacienda, El Nacional, 26-12-87, D1)

Obsérvese que el porcentaje más bajo en la relación expuesta en este cuadro la presenta Perú, que ha tenido el gobierno más audáz para enfrentar el problema del pago de la deuda.

\* Balance preliminar de la economía latinoamericana, Santiago, Dic. 1986.

Esta pérdida de capitales está fuertemente determinada por los intereses de la deuda. Mientras que en la década del 60 el interés anual promedio por la deuda era en términos reales de 1.7%, en el 1980-1985 pasó a 11.7% (Kliskberg, 1986, p. 19).

A pesar de las políticas de ajustes puestas en práctica por los gobiernos, centradas en extraer recursos de la economía para pagar la deuda externa generando deterioros sociales altísimos, la deuda global no solamente no ha decrecido sino por el contrario ha aumentado. Pasó de 228 000 millones de dólares en 1982 a 388 000 en 1986.

Es necesario destacar que en este período de crisis, América Latina ha estado haciendo esfuerzos productivos extraordinarios, lo que se ha traducido en un aumento del volumen de exportaciones, al aumentar entre 1984-1986 en promedio, casi el doble (98%) del registrado en 1974-1976. Ciertamente que en 1986 se redujo el volumen de exportaciones en un 3.6%, en buena medida derivado de la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados, el caso especial de la disminución de los volúmenes vendidos por los países exportadores de petróleo y a las políticas de estímulo a la demanda interna que siguieron en algunos países (BID, 1987, p. 12).

Pero uno de los elementos más críticos que conspira contra el desarrollo de América Latina es el de los precios de las exportaciones:

Mientras que en la década de los años setenta el valor unitario de las exportaciones de la América Latina creció a una tasa igual a la del comercio mundial (14%), de 1981 a 1985 la caída de los precios de la América Latina (-5% anual) fue superior a la del comercio mundial (-3% anual). En 1986 el valor unitario (estimado) de las exportaciones de América Latina volvió a caer un 12.7%, mientras que el del comercio mundial subió un 6% (BID, 1987, p. 12).

Norberto Iglesias, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señalaba que aún en el caso de producirse una reactivación significativa en los países desarrollados, los efectos hacia América Latina pueden ser muy retardados y de un carácter muy tenue por cuanto hay trabas muy serias en la interrelación, como por ejemplo el ascenso del proteccionismo en los países desarrollados y la intensa retracción que se ha producido en las corrientes financieras internacionales hacia la zona (Kliskberg, 1986, p. 19).

### *Las políticas de ajustes*

Control de salarios, reducción del gasto público — eliminación de subsidios — privatización de empresas públicas, es decir políticas de ajustes. Es la receta ortodoxa — modelo Fondo Monetario Internacional — propuesta en casi todos los países que demandan su asistencia financiera por pro-

blemas de balanza de pagos y experimentan procesos inflacionarios<sup>9</sup>. La misma consiste básicamente en presentar la inflación como un exceso de demanda interna. Provocada, en lo esencial por dos factores: alto consumo del gobierno facilitado por la recurrencia al déficit público; y altos niveles de salarios reales y de consumo, superiores a lo que permite el nivel de desarrollo de la economía del país.

Consecuentemente el déficit público se convierte en un gran agente inflacionario, ya que provoca el aumento del gasto público, alimentando nuevos excesos de demanda. El desequilibrio externo lo explican estos organismos por la existencia de retrasos cambiarios, corregibles, devaluando la moneda. Un dólar más caro da lugar a:

- promoción de las exportaciones al hacerlas más competitivas;
- encarecimiento de las importaciones, desalentando su uso;
- estas fórmulas dan lugar al aumento de las tasas de interés, estimulando el ahorro y desalentando el consumo (Carbonetto, Carazo y Ferrari, 1987, p. 29).

De los postulados anteriores surgen las recomendaciones habituales del FMI y otros organismos financieros internacionales:

- eliminación del exceso de demanda interna para combatir el proceso inflacionario vía reducción del déficit fiscal: eliminación de subsidios, reducción de gastos públicos en bienes y servicios, congelación de los salarios de los empleados públicos y aumentos de impuestos indirectos;
- reducción del consumo privado a través de la contención de los salarios, e impuestos a las ventas;
- restricción del crédito interno a las empresas y a los consumidores; aplicación de políticas monetarias restrictivas, elevación del costo del capital;
- devaluaciones generalizadas de la moneda nacional;
- incentivo al ahorro, vía aumento de tasas pasivas.

### *La falacia de la alternativa FMI*

Los presuntos excesos de demanda interna. Este postulado tendría sentido sólo en caso de un crecimiento sostenido del consumo y de la inver-

---

9 Las propuestas del FMI a los Estados atendiendo el grado de control y regulación del fondo sobre la economía local, son resumidas claramente por James PETRAS y Howard BRILL, "The IMF, Austerity and the State in Latin America", *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 2, April 1986, pp. 425-448.

sión, que desbordara la capacidad productiva de los países. Pero lo que ha ocurrido es que ambos indicadores han venido disminuyendo en América Latina. De otro lado la capacidad ociosa del aparato productivo afirma la existencia de potencialidades productivas que podían activarse en caso de aumento de la demanda.

¿Porque aumentan los precios? Una respuesta distinta a la sugerida en el esquema FMI, viene dada por los siguientes factores:

- devaluación y aumentos de los insumos;
- aumento del costo fijo unitario, determinado por la reducción de las ventas y la producción;
- aumento del costo del capital determinado por el alza de las tasas de interés.

Frente a estos factores, las empresas aumentan los precios de venta. En la carrera precios y salarios, especialmente por las políticas de contención salarial, ganan los primeros, resultando en una baja de poder adquisitivo de los trabajadores, provocando una nueva caída en las ventas de las empresas. Nuevamente éstas experimentan aumentos de los costos fijos por unidad producida y vendida. Retroalimentando la inflación. ¿Que hacen las empresas con ventas cada vez menores? tratan de aumentar sus margenes unitarios, provocando más inflación.

En las RI ¿que ocurre? Los sindicatos presionan para obtener aumentos nominales de salarios. Al obtenerlos, las empresas los trasladan a los precios... continuando la espiral. Dando lugar a la llamada inflación recesiva: poca producción y ventas, altos costos unitarios de producción, altos margenes unitarios y una espiral de aumentos de precios autoalimentada.

Nuevas devaluaciones, ponen en acción nuevamente este proceso, dando lugar a situaciones de hiperinflación de cientos e incluso miles por ciento anual (Argentina 1985; Bolivia 1984-1985). En cambio, una inflación por exceso de demanda — supuesto FMI —, cuando la hay no supera más allá del 20%. Con la inflación recesiva se exceden estos niveles.

Las consecuencias de la propuestas tipo FMI, son la reducción del consumo interno y el aumento de la producción disponible para la exportación: Recesionar el mercado interno para aumentar la capacidad de pagos de los servicios financieros con que cuenta los países, ahorrar divisas para pagar la deuda. Aplicando esta política y refinanciando los servicios que no se alcancen a cancelar, se mantiene a los países dentro de las reglas de juego del sistema financiero internacional.

CUADRO 3

<i>País</i>	<i>PIB-variación 1980-86</i> %	<i>Inflación 1986</i> %
Argentina	-14.2	90
Brasil	1.6	143
Colombia	4.1	19.2
México	-11.9	86
Perú	- 9.1	105
Uruguay	-11.2	76.4
Venezuela	- 6.5	11.6*

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 1987.

\* Para 1987 la inflación se disparó a niveles cercanos al 40%.

No obstante el esfuerzo que significa para América Latina la aplicación de estas políticas, la deuda externa no disminuye, los pueblos han decidido llamarla la deuda eterna. Cada nuevo refinanciamiento supone condicionalidades más severas, pérdida de autonomía nacional en el diseño de sus políticas económicas. En el plano interno se acentúa la crisis económica y socio-política.

En las RI, el marco que ofrecen las políticas de ajuste descritas, es realmente inquietante y problemático: fuertes procesos inflacionarios, pérdida del poder adquisitivo de vastos sectores de la población, en especial de los medios y de los asalariados, aumento del sector informal, aumento notable de capacidad ociosa en el aparato productivo; despido de trabajadores y aumento del desempleo; creciente endeudamiento de empresas productoras orientadas al mercado interno; aumento significativo de las carteras morosas en poder de los bancos; aumento del costo de capital para los usuarios productivos; desaliento y estancamiento de la inversión; utilidades empresariales orientadas hacia la compra de dólares, aumentando la fuga de capitales.

Los efectos de la recesión inflacionaria en los ingresos de los trabajadores, se aprecia de la siguiente manera: México, disminución de un 40% entre 1982-1985 (Lustig, 1987, p. 194); Perú, entre 1979-1986, de un 66% (Balbi, 1987, p. 90). El ingreso per cápita disminuyó en el período 1980-1987 en un 20% en Venezuela, 15% en Argentina y un 10% en México (*World Press Review*, 1988, p. 54, citando datos del Informe CEPAL, 1987).

**CUADRO 4**  
**Desocupación Urbana (%)**

<i>País</i>	<i>1970-80</i>	<i>1982</i>	<i>1984</i>	<i>1986</i>
Argentina	2.8	5.3	4.6	5.2
Brasil	6.5	6.3	7.1	3.6
Colombia	9.2	9.1	13.4	13.8
México	5.7	4.2	6.0	4.8
Perú	9.5	7.0	10.9	10.8
Uruguay	8.6	11.9	14.0	10.7
Venezuela	5.8	5.6	14.3	11.8

Fuente: BID, 1987, p. 126.

Comparando con la década del 1970 todos los países considerados han experimentado un notable aumento de la desocupación urbana, salvo Brasil y México.

Comparando con la década de 1970, los países considerados han experimentado un notable aumento de la desocupación urbana, salvo México y Brasil. Pero el fenómeno de mayor complejidad en el mercado de trabajo, es el incremento del sector informal, el cual alberga grandes contingentes de la fuerza de trabajo. V. Tokman del PREALC-OIT, señala que para 1982 este sector representaba el 32% del empleo urbano (1986, p. 534). Su composición es muy heterogénea, pero en cuanto a las RI se refiere, es un sector en donde poca aplicación tienen las políticas e instrumentos más conocidos de las RI.

#### ***Políticas gubernamentales: ingresos y salarios***

En América Latina normalmente es muy activa la intervención gubernamental en el tema de los ingresos para los trabajadores. Las razones descansan, en *primer lugar* los Estados son fuertes y tienen la tradición de intervenir en esta materia, y en *segundo lugar* los niveles inflacionarios obligan a adaptar los ingresos y a armonizar salarios y precios con los objetivos nacionales; y en *tercer lugar* las economías adolecen de desequilibrios estructurales que demanda medidas correctivas. El segundo de los factores mencionados es común en los países desarrollados, pero los otros dos son particulares a países como los Latinoamericanos.

## Formas de Intervención

Exhortaciones de carácter general. Se trata de recomendaciones y declaraciones oficiales solicitando moderación o formas concretas de acción. Prevee la elaboración de líneas directrices y procedimientos en materia de reajuste salarial y precios. Se apela a un comportamiento "socialmente responsable" de las personas involucradas en la toma de decisiones en materia de precios y salarios. Estas exhortaciones generales han fracasado, de aquí que hayan sido reforzadas con sutiles amenazas de sanciones, especialmente aprovechando la capacidad proveedora de contratos y adquisiciones que tiene el sector estatal.

Centralización de los ajustes salariales. Se trata de centralizar las negociaciones sobre los reajustes salariales; es decir sustraerlas de las múltiples unidades de negociación que supone por ejemplo un sistema de negociación por empresa. Los gobiernos aprovechan la ventaja de centralizar los aumentos del sector público, con el propósito de una vez de aglutinar un sector porcentualmente importante de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que pone en práctica límites moderados que armonicen con las políticas de ajustes y armonización salarial. Por supuesto que aquí se corren riesgos de conflictividad, que en algunos países han sido agudos.

Restricciones obligatorias temporales en materia de ingresos y precios. Se trata de congelaciones de corta duración; modificaciones temporales de los sistemas tradicionales vigentes en el país. Normalmente los actores sociales son reacios a tolerar este tipo de intervención. Ocurre al concluir el lapso de vigencia previsto, se desatan incrementos de salarios y precios, que algunas veces revierten el propósito de las medidas. Se observa mayor eficacia estatal para controlar los salarios que los precios, además las empresas son menos controlables.

La indexación salarial se ha observado sólo en los países de América Latina que han vivido o viven situaciones de hiperinflación, — Argentina, Brasil, Uruguay, Perú —. Otros considerados en nuestro análisis no han puesto en práctica estos mecanismos — Venezuela, México, Colombia —. Está más generalizado el establecimiento de aumentos o bonificaciones, asignaciones directamente establecidas por medidas gubernamentales, en algunos casos como resultado de la negociación entre las partes y en otros en el marco de la acción estatal para la corrección de desequilibrios estructurales.

Una preocupación Estatal en el combate de las desigualdades, radica en concentrarse en la subida de los salarios más bajos. El principal instrumento ha sido aumentar el salario mínimo legal. Casi todos los países poseen una legislación sobre salarios mínimos. El Convenio No. 26 (OIT),

sobre los métodos de fijación, ha sido ratificado por los más importantes países Latinoamericanos. El establecimiento de salarios mínimos generales para grandes y diversas categorías de trabajadores, tiene para los gobiernos la ventaja de ser un método de más fácil aplicación y fijación, ya que no discute las causas y razones de discriminaciones, esta ventaja es extensiva a los métodos de control de su aplicación. Esto es importante porque ocurre que los trabajadores que laboran con este mínimo constituyen una fracción significativa de la fuerza de trabajo.

Existe la tendencia en los últimos años que estas intervenciones ocurran en el marco de acuerdos tripartitos con participación directa o indirecta del gobierno — concertaciones — más adelante se analizarán, en este mismo capítulo.

### **La reconversión económica — privatización y flexibilizaciones**

*Reconversión* se refiere a procesos de innovación tecnológica — de producto, de proceso y organización productiva —; de cambio de la estructura industrial — nuevas ramas de punta, nuevas modalidades de integración industrial; de cambios en la intervención estatal en la economía.

La reconversión en Latinoamérica es llamada periférica y dependiente, por estar inspirada por paradigmas provenientes de los países desarrollados, particularmente de los Estados Unidos. Su dinamismo, capacidad de articulación social y competitividad internacional, es mucho menor que el de los países asiáticos. En el curso de los últimos 15 años, a excepción del caso brasileño, el sector industrial seguía siendo deficitario en el balance comercial (CLACSO, 1987, p. 3). El eje de la inserción en la economía mundial seguía siendo la actividad primario-exportadora. Pero si existe una reconversión y modernización latinoamericana, que día a día transmite sus efectos a mayor cantidad de trabajadores.

La reconversión económica en América Latina es heterogénea por varias razones, hay países que han acelerado su industrialización, incluso en la primera mitad de los ochenta — Brasil, Venezuela —, hay otros que se han desindustrializado — Argentina, Uruguay —. En todos se intenta ahora reemplazar el desarrollo “hacia adentro” por un modelo con énfasis en la exportación “hacia afuera”, dando lugar a transformaciones tecnológicas a nivel de empresa, consentidas por los Estados.

Las consecuencias de los procesos de reconversión económica, especialmente lo que corresponde a la acción estatal, es una tarea por



emprender entre los investigadores laborales. Aunque la reconversión no resulta específicamente de la acción estatal, más bien, deviene mayormente por iniciativa del capital<sup>10</sup>.

### *La privatización*

El Estado en América Latina ha sido promotor del desarrollo y una de las formas ha sido la creación de empresas públicas. En otros casos también ha tenido que incorporar empresas, originalmente del sector privado, por insolvencia ante organismos financieros públicos. Ahora se debate su traslado al sector privado. Programas de privatización se observan en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. Es parte de la reconversión implementada por algunos gobiernos, aunque también forma parte de las recomendaciones de organismos financieros internacionales<sup>11</sup>.

### *Flexibilizaciones*

Sobre el tema flexibilización se ha venido debatiendo activamente en la literatura de las relaciones del trabajo, aunque no tanto en América Latina. Por la novedad del tema, el término se viene empleando imprecisamente, de aquí que se emplee para referirse a situaciones no siempre iguales, por lo que conviene una breve definición.

¿Que es? Quitar rigidez al contrato de trabajo, por medio de la modificación de normas y prácticas sobre el empleo, ingresos, jornada y otras condiciones de trabajo. La situación extrema de flexibilidad sería "la inexistencia de trabas al despido" (Toharia, 1986, p. 63). Una concepción razonable de la flexibilidad sería como la conceptúa el Informe Dahrendorf: "capacidad de los individuos (empresarios y trabajadores) para renunciar a sus hábitos y adaptarse a las nuevas circunstancias".

El Estado se ha debatido entre mantener las normas tradicionales u orientarse hacia cambios en las relaciones de trabajo. La crisis intenta hacer privar lo segundo. Los pocos casos que han intentado implementar medidas flexibilizadoras, han encontrado resistencias obreras. Por ejemplo, la

10 CLACSO — Comisión de Movimientos Laborales — ha elaborado proyecto multinacional para encarar esta tarea, se desarrollará en dos años, 1988 y 1989. A nivel de países, se puede consultar Brasil, Lais ABRAMO, 1986; JC PELIANO, 1985; Argentina, J.C. NEFFA, 1987, citados por CLACSO 1987. Venezuela: H. LUCENA, 1987.

11 Venezuela (El Universal, Foro "Factibilidades políticas y económicas del proceso de privatización de empresas" 20-11-87, p. 2-1). En Perú fue aprobada la Ley de la Actividad Empresarial del Estado, contemplando la venta de empresas estatales (*Cuadernos Laborales*, No. 42, Agosto 1987). En Brasil fue instalado el Consejo Nacional de Privatización (*Washington Report on the Hemisphere*, April 13, 1988).

creación del Programa de Empleo — PROEM — en el Perú, que autoriza a las empresas la contratación de trabajadores sin estabilidad, por un plazo máximo de dos años. El movimiento sindical denuncia que ha servido para desplazar trabajadores estables y burlar la normativa sobre estabilidad.

### **Concertaciones y confrontaciones**

En la presente crisis, los países analizados presentan planteamientos de concertación social con importantes consecuencias en las RI<sup>12</sup>. Al analizar la concertación social conviene tener presente la existencia de dos grandes niveles. Uno, aquellos procesos orientados a sentar las bases para el establecimiento de un sistema democrático — acuerdos fundacionales —, lo que incluye además de los sectores de la producción, a partidos políticos y otras organizaciones sociales. En esta categoría, el caso más definido es el Pacto de Punto Fijo en Venezuela — 1958 —, así como el Programa Mínimo de Gobierno y el Pacto de Avenimiento Obrero-Patronal, base de una democracia multipartidista, con la sola exclusión del Partido Comunista, aunque éste luego se ha incorporado a la participación política institucional; en Uruguay, la Concertación Nacional Programática en 1985-1986.

De otro lado tenemos los procesos de concertación social orientados a enfrentar crisis en las relaciones laborales (relaciones capital-trabajo-Estado) con objetivos orientados a lograr acuerdos por consenso en asuntos a nivel macro social con incidencia en trabajadores y empresarios<sup>13</sup>. En estos casos, determinar la fuerza de la concertación social como mecanismo valedero en la relación entre las partes y el Estado, exige indagar si realmente existen procesos y mecanismos funcionales, así como resultados concretos. El proceso empieza por la convocatoria, la respuesta de los actores, el tratamiento de temas relevantes para las partes, el logro de acuerdos y su cumplimiento. En ese sentido en las experiencias latinoamericanas de los ochenta, ha predominado un tipo de concertación social con pocos resultados concretos, pero que no deja de ser importante en el sentido que ella ha sido útil al proceso de permitir a los Estados una mayor gober-

---

<sup>12</sup> Sobre la concertación social se vienen debatiendo conceptos y definiciones especialmente desde la ocurrencia de los primeros Acuerdos de concertación social en España e Italia (1982-1983). En América Latina existe especialmente el antecedente del pacto de Venezuela en 1958, pero es recientemente cuando empieza a recibir especial atención de los especialistas en otros países.

<sup>13</sup> Este concepto predomina en los diversos estudios incluidos en número especial de *Labour and Society* dedicado al tema de la concertación social (Austria, Italia, España, Perú, Uruguay y Venezuela), Vol. 12, No. 3, sept. 1987.

nabilidad de la crisis. Incluso los países con mayor estabilidad política como México — Pactos de Solidaridad Nacional 1983 y 1987 —; Venezuela — el Pacto Social propuesto por el gobierno de Jaime Lusinchi en 1984 — no han dado lugar a importantes cambios en las RI. Sin embargo en ambos países el grado de deterioro de las condiciones de trabajo no se ha constituido en explosión social equivalente si se toma en cuenta la intensidad de la crisis, el precio social ha sido bajo. Los problemas no han llegado más allá de huelgas en determinados sectores. Estado y movimiento sindical se han encargado de apagar el fuego (Zapata, 1986; Hellinger, 1987). Aunque no dejan de oírse frecuentes amenazas<sup>14</sup>.

### *Capacidad de convocatoria*

La capacidad de convocatoria a procesos de concertación social es una variable clave al analizar este tema, ya que los Estados con mayor centralización están en mejor capacidad de ser convocantes más efectivos. También la capacidad económica del Estado, incide directamente en su fuerza para convocar, ya que al tener en sus manos los recursos económicos para el desarrollo ello le da capacidad de condicionar a las partes así también de premiar y estimular.

Pero sobre todo, lo que fortalece la capacidad de convocar es el momento histórico determinado que da lugar a la necesidad de la concertación. La conciencia colectiva de que un determinado momento y situación obligan a buscar salidas concertadas, ante cualquier o por encima de otras salidas. En estos momentos el Estado puede no ser fuerte, como son los casos cuando un régimen autoritario es derrocado por la combinación de diversas fuerzas, sin embargo los actores sociales tienden a responder al llamado concertador.

### *Experiencias de concertación, actores y sus respuestas, desnaturalización y fracasos*

Una de las razones que más ha determinado el fracaso de procesos de concertación social, ha sido la ambigüedad del Estado, al no mantener una posición firme en torno a los acuerdos alcanzados o en proceso de negociación.

---

<sup>14</sup> La Confederación de Trabajadores de México — CTM — amenaza con huelga general frecuentemente, especialmente cuando se hace la negociación anual de salarios. Confederación de Trabajadores de Venezuela — CTV — ha empezado últimamente a apelar a este recurso. Pero en ambos casos muy pocas veces se materializa, es parte de la estrategia negociadora.

En Perú, la convocatoria a la concertación en 1981 fracasó, porque al tiempo que las partes alcanzaron un Acuerdo Tripartito Anti-inflacionario, el gobierno adelantó una política económica opuesta, más aún, el fracaso se explica porque simultáneamente llevaba y promovía en el Congreso reformas legislativas anti-sindicales, como fueron la restricción de la estabilidad en el empleo y del derecho de huelga (Balbi, 1987, pp. 79-80).

La concertación por decreto: convocatorias gubernamentales para presentar planes y programas, sin participación de los actores sociales; más frecuentemente sin participación de los trabajadores organizados.

Los trabajadores organizados desconfían de la concertación, especialmente si ellos no han tenido participación en la formulación y elaboración de las políticas económicas (Bronstein, 1987, p. 51).

En el Perú se observa un marcado escepticismo sindical ante la concertación — CGTP —, esta central, la más importante del país ha crecido en los últimos años en base:

[...] a la defensa irreductible de los derechos del trabajador, y porque levanta y esgrime la necesidad del uso de la fuerza y radicalidad, y la transgresión de la legalidad vigente como indispensable”, ya que califican a la administración del trabajo como [...] una institucionalidad defectuosa, que no se muestra receptiva a sus reclamos, bien en la negociación con la patronal o en el Ministerio del Trabajo (Balbi, 1987, p. 78).

Otra central sindical, la oficialista Confederación de Trabajadores del Perú, favorece la concertación social, por la identidad partidista. Nuevamente este año — 22 Feb. — el gobierno convoca a la concertación social, pero al criticismo sindical de izquierda se agrega el de los sectores conservadores. Lo que indica si la concertación social no ofrece resultados concretos, quien convoca va perdiendo la confianza. Igualmente en México, los actores del Pacto de Solidaridad Nacional, empezando en 1988, admitieron la ineficacia del mismo en combatir la inflación, la que alcanzó índice record de 159.2% en 1987 (*Latin America Weekly Report*, March 3 1988). Naturalmente las negociaciones salariales ponen a prueba el pacto. Es un proceso difícil, en donde lo más fácil es criticarlo.

En Uruguay, ha fracasado el intento de concertación social en las RI, por discrepancias entre el gobierno y la opinión política y sindical, en torno a la política económica. Aunque vale admitir que en aspectos menos generales ha venido funcionando, como en el Consejo Superior de Salarios (Ermida, 1986). En Venezuela, el movimiento sindical, ha venido mostrando una persistente voluntad concertadora, sin embargo la falta de resultados concretos empieza a minarla.

## CONCLUSIONES

La elaboración de este documento conduce a las siguientes conclusiones:

- En América Latina ha predominado en las relaciones de trabajo un notable intervencionismo estatal. El cual deriva de la existencia de Estados fuertes controlados por sectores sociales, que históricamente han considerado necesario ejercer un especial control en esta esfera de la vida económico-política. Especialmente en cuanto al desenvolvimiento del movimiento obrero. Una excepción a esta regla es el caso de Uruguay, país con características muy particulares, por su temprana modernización económica y política, así como su homogeneidad cultural.
- La intervención del Estado en las relaciones de trabajo se ha materializado en primer lugar con el establecimiento de un marco o sistema jurídico apropiado, luego con la existencia de organismos e instituciones y finalmente con organismos partidistas de apoyo. En no pocos casos el Estado ha apelado a organismos militares y policiales. Lo que sin duda es una de las manifestaciones más inmaduras del funcionamiento de las relaciones de trabajo en cualquier sociedad.

El organismo más tradicional de intervención estatal en las relaciones de trabajo son los Ministerios o Secretarías del Trabajo (en algunos países se les denominan: de Previsión o Seguridad Social). Pero en los últimos años, estos organismos se caracterizan por su tradicionalismo operacional y caducas estructuras. Al tiempo que el centro de gravitación de la acción estatal en las relaciones de trabajo ha venido desplazándose hacia los Ministerios de Economía o Hacienda.

- Las consecuencias de la crisis para capital y trabajo han sido desiguales; exteriorizándose en la disminución de los salarios, el aumento del desempleo y subempleo, el deterioro de los servicios públicos y consecuentemente de la calidad de la vida. Si las políticas económico-sociales, adelantadas por los Estados, no logran revertir estas tendencias, obviamente el escenario para las relaciones de trabajo se tornará más conflictivo. Hasta ahora las políticas de ajustes nada han hecho por revertir estas tendencias, sino más bien las han agudizado, con un nivel de conflictividad laboral relativamente tolerante. Revertir estas tendencias supone adoptar nuevas estrategias con relación a la deuda externa y el desarrollo nacional, que prevean los intereses primarios de las relaciones de trabajo, es decir: facilitar condiciones para que capital y traba-

jo desarrollen plenamente la actividad productiva y que sus resultados beneficien de manera justa a los actores participantes y al conjunto social general.

- Los Estados han apelado a convocatorias a procesos de concertación social, pero estos han dado limitados resultados. En tanto esto siga ocurriendo estos mecanismos van perdiendo credibilidad en los propios actores de la producción. Es de estimar que la convocatoria directa por parte de estos sería un nuevo paso en las relaciones de trabajo de América Latina, sin embargo el Estado debe ser un coherente y activo estimulante, y luego garante de la aplicación de lo acordado.
- Para terminar, la modernización y reformas que las relaciones de trabajo experimentan como procesos normales en la vida de las sociedades, serían mucho más favorables para el conjunto social en tanto el marco en donde ellas se produzcan sea el sistema democrático. Se abre una nueva etapa democrática en América Latina, unos países regresan otros se consolidan. Relaciones de trabajo implica pluralismo, consenso, convivencia. Las democracias latinoamericanas necesitan de unas relaciones de trabajo que sirvan a su fortalecimiento.

## BIBLIOGRAFIA

BALBI, Carmen R., "Sindicalismo y Caminos de Concertación", *Socialismo y Participación*, No. 38, Lima, Junio 1987, pp. 77-93.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, "Progreso Económico y Social en América Latina. Tema especial: fuerza de trabajo y empleo", Washington, 1987.

BEAN, R., *Comparative Industrial Relations. An Introduction to Cross National Perspectives*, 1985.

BERNEDO, Jorge, "Empleo e Ingreso en el Perú de Hoy", *Análisis Laboral*, Lima, Perú, No. 120, Junio 1987.

BLANCHARD, Francis, "L'OIT face au problème des relations professionnelles", *Relations Industrielles*, Québec, Univ. Laval, Vol. 42, no 1, 1987, p. 311.

BORTZ, Jeffrey, "The Dilemma of Mexican Labor", *History*, Vol. 86, No. 518, March 1987, pp. 105-108 y 129-130.

BRONSTEIN, Arturo, "La Negociación Colectiva en América Latina: Algunos Problemas", *Análisis Laboral*, Lima, Perú, No. 120, Junio 1987, p. 5052.

BUCHANANS, Carlos, "El Sindicalismo y su Influencia en el Desarrollo Socio-político Mexicano", Ponencia en el XI Congreso Interamericano de Administración de Personal y Relaciones Industriales, Caracas, Oct. 1986.

CARBONETTO, D., I. CARAZO, C. FERRARI, "Consecuencias en el Perú de una Política Económica Heterodoxa", *Socialismo y Participación*, Lima, Perú, No. 38, Julio 1987, pp. 29-52.

CARBONETTO, D. y J. MEZZERA, "La Inflación Recesiva" *Socialismo y Participación*, No. 25, Lima, Marzo 1984.

CIUDAD, Adolfo, "Problemas del Modelo Peruano de Relaciones de Trabajo para Contribuir a un Modelo de Desarrollo", *Relaciones de Trabajo*, Venezuela, No. 8, 1986, pp. 469-484.

CLACSO, "Reconversión Económica, Modernización Tecnológica y Acción Sindical en América Latina", proyecto CLACSO y Comisión Mov. Laborales; Buenos Aires, Agosto 1987, mult. 41.

CORNELIUS, Wayne, "The Political Economy of Mexico under De la Madrid: Austerity, Routinized Crisis and Nascent Recovery" *Mexican Studies*, Vol. 1, No. 1, Winter 1985, pp. 83-124.

QUADERNOS LABORALES, varios artículos de números editados en este año. Edit. por ADEC-ATC, Lima, Perú, 1987.

DA SILVA, Aparecido y Marcia LEITE, "Qual o Lugar Dos Sindicatos?", *Lua Nova*, Sao Paulo, Brasil, Vol. 3, No. 4, Abril-Junho 1987, pp. 38-43.

EPSTEIN, Edward, *Trade Unions and Austerity*, LASA Conference, New Orleans, March 1988.

ERMIDA, Oscar, "Breve Panorama de las Relaciones de Trabajo en Uruguay", *Análisis Laboral*, Lima, Perú, No. 108, Junio 1986.

FALABELLA, Gonzalo, "Sindicalismo y Regímenes Militares: Argentina, Brasil y Chile", *Claridad*, Madrid, No. 14/15, Jun. Oct. 1986, pp. 5-28.

HELLINGER, Daniel, "Venezuelan Democracy and the Challenge of Nuevo Sindicalismo"; doc. presentado en LASA 1986, revisado en 1987.

HERNANDEZ, O. Goizueta, N. y H. LUCENA, "Papel del Sindicalismo Venezolano ante la Crisis Económica", *Relaciones de Trabajo*, Venezuela, No. 6, 1985, pp. 123-144.

HOSKIN, Gary, "Colombian Political Parties and the Current Crisis", ponencia presentada en el XIV Congreso de la Asociación de Estudios de América Latina, New Orleans, Louisiana, U.S.A., Marzo 1988.

HUERTA, Arturo, "El Estancamiento del Sector Industrial", *El Cotidiano*, Mexico, No. 19, Sept. Oct. 1987.

KLISKSBERG, Bernardo, "La Transformación del Estado en América Latina: del Estado Heredado al Estado Necesario", Boletín CLAD, Caracas, No. 25, Dic. 1986.

LOPEZ-ALVES, Fernando, "Centrales Obreras y Unidad Sindical: El Movimiento Laboral Colombiano en los Años 80", mult. 1987. *Rev. Relaciones de Trabajo*, No. 10, 1988.

LOPEZ, C.R., "Estructura y Poder Sindical de los Trabajadores Petroleros Mexicanos", Doc. presentado en SECOLAS, Yucatán, México, Abril 1987.

LOPEZ, C.R. y A. ALONZO, "Comentarios al libro *El Sindicato de Trabajadores Petroleros y Sus Relaciones con PEMEX y el Estado*, Ed. El Colegio de México, No. 94, Dic. 1986.

LUCENA, Hector, "Nuevas Tecnologías: Condiciones y Organización del Trabajo", multig, 1987.

LUSTIG, Nora, "Balance de Sombras. El Precio Social del Ajuste Mexicano", Nueva Sociedad, Caracas, No. 88, Marzo-Abril 1987, pp. 192-198.

OIT, "*El Trabajo en el Mundo*", Tomo I, Ginebra 1984.

———, "*El Trabajo en el Mundo*", Tomo II, Ginebra 1985.

OSPINA, Mariano, "Influencia de la Crisis Económica y Social sobre, las Relaciones Laborales", Ponencia XI Cong. Interamericano de Administración de Personal y Rel. Industriales, Caracas, Oct. 1986.

PETRAS, J. y H. BRILL, "The IMF, Austerity and State Latin America", *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 2, Apr. 1986, pp. 425-448.

RASO, Juan, "La Experiencia Uruguaya en Materia de Concertación: Realidades, Fracazos y Perspectivas", Doc. presentado VII Congreso de la AIRT, Hamburgo, 1986.

RODRIGUEZ, Guillermo A., "Las Relaciones Industriales ante la Insurgencia Sindical", Ed. Trillas, México, 1985.

SANCHEZ, J.M. y L. GALLEGOS, "Negociación Colectiva HIALPESA: ¿un Caso Típico?", *Boletín Técnico Textil*, Ed. CIED, Lima, No. 10, Sept. 1987, pp. 23-27.

SARKIS, Bassan, *El Sistema de Relaciones Industriales en Colombia*, Ed. Universidad de los Andes, Bogotá, 1983.

TAVARES DE ALMEIDA, Maria H., "A Quest ~ao Sindical", Lua Nova, Sao Paulo, Abril-Junho, 1987, pp. 10-32.

TOHARIA, Luis, "La Flexibilidad del Mercado de Trabajo: Algunas Reflexiones Teóricas", *Claridad*, 14/15, Jul.-Oct. 1986, pp. 63-80.

TOKMAN, Victor, "Adjustment and Employment in Latin America: The current Challanges", *International Labour Review*, ILO, Vol. 125, No. 5, Sept.-Oct. 1986, pp. 533-543.

VILLALOBOS, Fabio, "Las Políticas de Ajuste y el Proceso de Industrialización, Uruguay 1980-85" en *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana*, No. 38, Oct. 1986.

VON POTOSKY, G., "Las Relaciones de Trabajo como un Factor Estratégico para el Desarrollo", *Relaciones de Trabajo*, No. 8, 1986.

WIARDA, Howard y Harvey KLINE, *Latin American Politic and Development*, Westview Press, USA, 1985.

WORLD PRESS REVIEW, "Latin America's 'Wasted Decade'", Abril, 1988, p. 54.

ZAPATA, Francisco, 1986, *El Conflicto Sindical en América Latina*, Ed. El Colegio de México, 1986.



## *L'État et les relations industrielles en Amérique Latine*

Des changements politiques, sociaux et économiques surviennent de manière accélérée en Amérique Latine. Les pays passent d'un capitalisme libéral à un capitalisme conciliateur et participatif; de l'autoritarisme à la démocratie et vice versa; de la prospérité à la crise économique. Il y a un trouble constant. La continuité est l'exception.

C'est dans ce cadre qu'évoluent les relations industrielles en Amérique Latine. Les pays analysés ici sont ceux qui ont un développement économique important de même qu'un système politique représentatif doté d'un gouvernement civil directement élu: l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Mexique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela. Pour tous ces pays, le rôle de l'État dans les relations industrielles et le processus d'accumulation du capital évoluent en vue de promouvoir un développement qui puisse assurer le succès de l'économie, dans un contexte qui n'est pas trop perturbé par des conflits sociaux ou de travail.

L'analyse conduit aux conclusions suivantes:

1. En Amérique Latine, l'interventionnisme étatique a caractérisé les relations industrielles. Celui-ci résulte de l'existence d'États forts qui, historiquement, ont jugé nécessaire de contrôler l'activité économique, particulièrement le développement du mouvement syndical. Une exception à cette règle est le cas de l'Uruguay, pays qui a des caractéristiques particulières telles une modernisation économique et politique précoce ainsi qu'une homogénéité culturelle.

2. L'intervention de l'État dans les relations du travail s'est matérialisée en premier lieu par l'établissement d'un cadre ou système juridique, donc par l'existence d'institutions mais aussi d'organismes protectionnistes. Dans pas mal de cas, l'État fait appel à des organismes militaires et policiers, ce qui demeure sans aucun doute une des manifestations du peu de maturité du fonctionnement des relations du travail.

Les organismes les plus traditionnels de l'intervention étatique en relations du travail sont les ministères ou secrétariats du Travail (appelés dans quelques pays: de Prévision ou de Sécurité Sociale). Pourtant depuis les dernières années, ces organismes se sont caractérisés par un traditionnalisme opérationnel et des structures révolues, tandis que le centre de gravitation de l'action étatique des relations du travail s'est déplacé vers les ministères de l'Économie ou des Finances.

3. Les conséquences de la crise pour le capital et le travail ont été inégales: diminution des salaires, augmentation du chômage et du sous-emploi, détérioration des services publics et conséquemment de la qualité de la vie. Si les politiques économiques et sociales avancées par les États ne réussissent pas à réorienter ces tendances, les relations du travail deviendront évidemment plus conflictuelles. Jusqu'à maintenant, les politiques d'ajustement n'ont rien fait pour renverser ces tendances. Réorienter ces tendances suppose adopter de nouvelles stratégies en relation avec la dette extérieure et le développement national, stratégies prévoyant les intérêts primaires des relations du travail, c'est-à-dire: faciliter les conditions pour que le capital et le travail développent pleinement l'activité productive et que leurs résultats bénéficient de manière juste aux acteurs participants ainsi qu'à la conjoncture sociale générale.

4. Les États ont essayé de favoriser la concertation sociale, mais les résultats furent limités. Tant et aussi longtemps que cette situation prévaudra, les mécanismes continueront de perdre leur crédibilité auprès des acteurs impliqués.

5. Finalement, la modernisation et les réformes des relations du travail seraient beaucoup plus favorables dans une conjoncture sociale produite par un système démocratique. Il s'ouvre une nouvelle étape démocratique en Amérique Latine, des pays régressent, d'autres se consolident. Les relations du travail impliquent le pluralisme, le consensus et la coexistence. Les démocraties latino-américaines ont besoin de relations du travail qui servent à leur renforcement.

### *The State and Industrial Relations in Latin America*

Political, social and economic changes are now occurring at a rapid pace in Latin America. Countries are evolving from liberal to participative capitalism, from autocracies to democracies, and vice-versa, and from prosperity to economic crisis. There is a permanent state of turmoil and continuity is the exception.

Countries that will be referred to are those which have achieved a sufficient degree of economic development and which possess a representative political system based on an elected civilian government, namely: Argentina, Brazil, Colombia, Mexico, Peru, Uruguay and Venezuela. In all these countries, the role of the state in industrial relations and the process of capital accumulation are evolving gradually without too much disturbance from labour or social unrest.

This analysis has come to the following conclusions:

1. In Latin America, State interventionism has characterized industrial relations. This situation is the result of historical factors which have provided the states with tremendous powers to control economic activity and the development of the labour movement. One exception to this general rule is the case of Uruguay, a country with special characteristics such as premature economic and political modernization and cultural homogeneity.

2. State intervention in industrial relations has first taken the form of institutional arrangements such as legislative frameworks but it was also accompanied by protectionist organisms: In many cases, the State resorts to military or police forces, which is an indication of the lack of maturity of these industrial relations systems.

3. The most conventional instruments of State interventionism in industrial relations are the various agencies associated with the Ministry or Secretary of Labour. However, these institutions have been characterized, over the last few years, by revolved structures and a very conservative approach. In the mean time, the most active State policies in industrial relations have come through the Ministry of Economy or the Ministry of Finance.

4. The consequences of the recent economic crisis have been unequal for capital and labour: decreases in salaries, increases of unemployment; deterioration of public services and hence, of the quality of life. If recent economic and social policies developed by the various states do not succeed in correcting these trends, labour relations will become more conflictual. So far, their efficiency has been very limited. In order to reverse some of the trends mentioned above, states will have to adopt strategies that may influence their external debt and their economic growth.

5. Some states have tried social concertation but with very little success. If this situation continues to prevail, the institution will lose its credibility vis-à-vis the social actors involved.

6. Finally, the modernization and reforms which are taking place in industrial relations would have more chances of being effective if they were occurring within more democratic systems. Industrial relations involve pluralism, consensus, and co-existence. Latin American democracies need industrial relations practices which will help reinforce the respective political systems.

**L'AVENIR DES RELATIONS INDUSTRIELLES DANS LES AMÉRIQUES  
THE FUTURE OF INDUSTRIAL RELATIONS IN THE AMERICAS  
EL PORVENIR DE LAS RELACIONES INDUSTRIALES EN LAS AMERICAS**

Actes du 1<sup>er</sup> Congrès des relations industrielles des Amériques  
Proceedings of the 1<sup>st</sup> Congress of Industrial Relations of the Americas  
Actos de 1<sup>o</sup> Congreso de relaciones industriales de las Americas

Numéro spécial de la revue *Relations industrielles*  
Special issue of *Relations industrielles / Industrial Relations*

ISSN 0034-379X

1 volume, 1989, 312 pages, 25 \$

Les Presses de l'Université Laval  
C.P. 2447, Québec (Québec) Canada  
G1K 7R4

☎ (418) 656-3809  
Télécopieur/fax (418) 656-2600