

ESTILOS DE DESARROLLO, POLITICAS DE EMPLEO Y  
SINDICALIZACION. EL CASO DE LOS PAISES  
DEL PACTO ANDINO

Ricardo Lagos E.\*

Este trabajo <sup>1/</sup> tiene por objeto explorar las relaciones que se han dado en la última década, entre la fuerza de trabajo que ha generado la estructura económica de los países del Pacto Andino y por otra parte, el efecto que ésta ha tenido sobre la sindicalización. Además, se hacen algunas consideraciones que se derivan del punto de vista de organización sindical respecto de lo que debieran ser sus estrategias de desarrollo y políticas de empleo. La tesis que subyace en este documento es relativamente simple: el estilo de desarrollo que ha predominado en los países del Pacto Andino ha generado una determinada fuerza de trabajo cuyas características no son particularmente propicias para un desarrollo futuro de la sindicalización de la clase trabajadora.

---

\* Las opiniones expresadas son estrictamente personales y no comprometen a las instituciones con las cuales el autor está vinculado.

1/ Estas notas están basadas en una exposición que se hizo en el Seminario Pacto Andino, Sindicalismo y Democracia, organizado por el ILDIS y realizado en Caracas en septiembre de 1980. Una versión preliminar se benefició de los comentarios de Manuel Barrera, pero no es correcto responsabilizarlo por los errores que subsistan.

Para una mayor claridad en la exposición, este documento se divide en cuatro partes. La primera analiza las relaciones que se han dado entre crecimiento económico y generación de empleo. La segunda, relativa a las características de dicho crecimiento y en especial a la profundización de la heterogeneidad estructural. La tercera se refiere a las implicancias que sobre el movimiento sindical tiene el estilo de desarrollo descrito. Y finalmente, se señalan algunos elementos vinculados a la estrategia de desarrollo y a las políticas de empleo que se deben tener presente del punto de vista de los intereses del movimiento sindical.

#### I. Crecimiento y empleo

El crecimiento económico experimentado por los países del Pacto Andino en la última década puede considerarse satisfactorio. Como se indica en el cuadro 1, en general los países tuvieron un crecimiento superior al cinco por ciento acumulativo anual (con la sola excepción de Perú). Como es sabido, estos ritmos esconden diferencias importantes si se analiza lo acaecido en el sector agropecuario o en el sector industrial, cuyas cifras difieren sensiblemente de los promedios nacionales. Es importante señalar que en todos los países el crecimiento del sector industrial excede y en la mayoría de ellos duplica a lo menos al crecimiento del sector agropecuario. (Cuadro 1). Este hecho debiera considerarse como positivo, en tanto se puede presumir que la sindicalización es un fenómeno más probable que se da

en el sector industrial. Si ésta fuera el área más dinámica de la economía, es probable que la organización obrera pueda tener más fuerza. Como se verá más adelante, esta afirmación - que está implícita en todos los trabajos sindicales - depende además de otros elementos para que pueda ser realidad. La razón por la que se incluye el crecimiento industrial versus el agropecuario es precisamente para señalar que pese a este "promisorio" elemento, el cuadro global no es tan auspicioso si se consideran otros factores. El objetivo de estas líneas es llamar la atención sobre estos hechos. Para los propósitos de comparación de lo que implican estas cifras de crecimiento, tal vez valga la pena recordar que a comienzos de la década del sesenta, con motivo de la Alianza para el Progreso se planteó que una meta superior al cinco por ciento de crecimiento del producto era satisfactoria para lo que se estimaba eran las necesidades de la región. Estas cifras de los países del Pacto Andino son en general similares a las que se observan en el resto de América Latina. En ese sentido puede sostenerse que el crecimiento económico de la región y en particular del Pacto Andino ha sido satisfactorio.

Sin embargo, cuando se analizan otros indicadores más allá de las cifras del crecimiento se constata que determinado tipo de situaciones que se pensaba tenderían a ser eliminadas con las cifras de crecimiento, no han desaparecido sino por el contrario,

muchos de los problemas se han agudizado. En este sentido puede sostenerse que varias de las creencias que estaban tras las cifras míticas del crecimiento económico de cinco o más por ciento, no se han visto confirmadas en la realidad. En efecto, se suponía que elevadas cifras de crecimiento económico resolverían casi de un modo automático un conjunto de problemas que afrontaban los países en vías de desarrollo. En otras palabras, el camino más directo para la solución de ese tipo de problemas se encontraba en alcanzar cifras de crecimiento "adecuado". Esta era una creencia casi generalizada en la década del cincuenta y del sesenta. Al revisar la literatura de la época, se observa un conjunto de problemas tales como desigualdad en la distribución de los ingresos, niveles de empleo y subempleo poco satisfactorios, grupos sociales cuyos ingresos no les permiten satisfacer las necesidades más esenciales, niveles de productividad bajos en determinadas actividades económicas, una estructura productiva heterogénea en tanto combinaban actividades vinculadas a "sectores modernos" con actividades vinculadas a "sectores atrasados o tradicionales", grados crecientes de dependencia externa, etc. Todos estos problemas se suponía que eran propios del subdesarrollo y en tanto los países lograran acelerar sus tasas de crecimiento económica, éstas casi de un modo automático tenderían a dar cuenta de los problemas referidos.

Como ha dicho Raúl Prebisch <sup>1/</sup>, varios son los mitos que la década del setenta ha desnudado en su carácter de tales. Uno de estos mitos es precisamente el que se acaba de señalar: que el crecimiento económico por sí solo resolvería algunos de estos problemas. En el caso particular de la relación crecimiento y empleo, lo que se ha constatado reiteradamente en diferentes estudios, en especial del PREALC, es que los países y las sociedades pueden tener niveles satisfactorios de crecimiento pero ello no conlleva automáticamente la solución de los problemas de empleo y subempleo. Concretamente, pese al crecimiento económico indicado en el cuadro 1, en Bolivia el desempleo abierto es de 7.3 por ciento; en Colombia 8.1 por ciento; en Ecuador 5.3; en Perú 8.5 por ciento y en Venezuela 5.5 por ciento. Esto es, no obstante el "éxito" que los países señalados tienen en materia de crecimiento, los guarismos de desocupación abierta se mantienen en niveles elevados. En general, estas tasas de desocupación abierta han manifestado también una relativa constancia a través del tiempo en la mayoría de los países latinoamericanos <sup>2/</sup>.

Los análisis de regresión simple que se han hecho respecto de aquellos países sobre los cuales hay información disponible a

---

<sup>1/</sup> Véase, entre otros, R. Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", en Revista de la CEPAL 10, abril 1980.

<sup>2/</sup> V.E. Tokman, Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso?, Santiago, PREALC, 1979.

través del tiempo en materia de desempleo han señalado que el coeficiente de correlación en la mayoría de los casos es inferior al 0.50. Estas cifras están señalando que la relación entre crecimiento y empleo no se ha dado, al menos en América Latina.

Lo anterior se refiere a la desocupación abierta. Nada dice respecto de los niveles de subempleo que es tal vez el problema de mayor gravedad y magnitud en América Latina. Cálculos realizados por el PREALC indican que el desempleo equivalente como resultado de los niveles de subempleo arroja magnitudes superiores al 20 por ciento. Esto significa que los problemas de subempleo tienen una gravedad que es tres o cuatro veces mayor que lo que reflejan las cifras de desocupación abierta. En otras palabras, cuando vinculamos la desocupación abierta y agregamos el desempleo equivalente que genera el subempleo en la región, se llega a la constatación que una de cada cuatro personas está desocupada. Difícilmente pueda sostenerse que estamos en presencia de un sistema económico eficiente, cuando un 25 por ciento de los recursos humanos no son aprovechados. No es el caso mencionar las razones que pueden encontrarse tras este fenómeno. Ellas son múltiples y variadas. Podría por ahora tan sólo hacerse referencia a tres elementos que en el largo plazo presionan sobre estas elevadas cifras de desocupación.

El primero se refiere a las diferentes tasas de aumento de la fuerza de trabajo que se ha dado en América Latina, vis-a-vis aquellos otros países que en el pasado iniciaron un proceso de desarrollo en condiciones muy diferentes. Algunos estudios han

mencionado que en tanto en América Latina la fuerza de trabajo está en la actualidad creciendo a una cifra cercana al 3.5 por ciento anual, en los países europeos en el siglo pasado nunca dicho guarismo excedió el 1.6 por ciento anual; es decir, como resultado de fenómenos demográficos diferentes - que no es el caso analizar aquí - la fuerza de trabajo ha tenido patrones radicalmente distintos en lo que es el crecimiento de la misma entre los países hoy desarrollados, al inicio de su expansión económica, y los países de América Latina. Un segundo elemento que debe agregarse es que además de estas diferentes tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo, los países europeos tuvieron la válvula de escape de las migraciones de Europa hacia América toda vez que el sistema económico era incapaz de absorber a la fuerza de trabajo. Son variados y múltiples los estudios que enfatizan la importancia que tuvo el fenómeno migratorio dentro del proceso de desarrollo europeo y la importancia del mismo para "resolver" el problema del excedente de la fuerza de trabajo. Por último, debe señalarse el viejo y controvertido tema de las "tecnologías apropiadas," en que sin entrar al fondo del problema, se puede sólo señalar que la diferencia fundamental que existe entre los países europeos ayer y los países latinoamericanos hoy, estriba en que aquellos tenían un sistema económico completo, esto es, producían tanto los bienes de consumo como los de capital. En general, los países latinoamericanos tienen sistemas económicos incompletos, en tanto los bienes de capital son importados. Esto significa que las tecnologías incorporadas

en los bienes de capital corresponden a relación de precios de factores productivos diametralmente distintos en uno y otro caso. El tipo de tecnologías en los sistemas completos implica que dichas tecnologías tienen como punto de partida la relación de precios de factores productivos en los países avanzados. Cuando se trata de sistemas incompletos como en el caso latinoamericano, las tecnologías que se están importando llevan implícitas relaciones de precios de factores productivos que corresponden a los países que producen los bienes de capital y no a aquellos a los cuales son exportados. Esto significa que en una buena mayoría de los casos se pueda afirmar que el tipo de bienes de capital que se importa en América Latina conlleva importar tecnologías intensivas en capital y no en mano de obra.

## II. Crecimiento con heterogeneidad estructural

El satisfactorio nivel de crecimiento económico que han tenido los países del Pacto Andino y en general los de América Latina que se acaba de reseñar en la sección anterior, no ha sido, sin embargo, homogéneo. Es sabido que el tipo de crecimiento que se ha dado en la región ha tendido a concentrarse en determinados sectores de la actividad económica, que por sus características, tecnología, niveles de productividad, volumen y calidad de los bienes de capital que requieren puede por su naturaleza y con propiedad denominarse el "sector moderno" de

la economía. Ese desarrollo en torno a esos enclaves modernos se ha producido en medio de una estructura económica "tradicional" en tanto está conservando características similares a las que han existido en la región durante muchos años, sea en función del tipo de fuerza de trabajo, tecnología utilizada, productividad, etc. En otras palabras, los niveles de crecimiento que han tenido lugar han ido generando de un modo simultáneo la existencia de un sector moderno en medio de un sector tradicional que mantiene sus estructuras indemnes al proceso de "modernización". Esta distinción entre un sector moderno y otro tradicional se manifiesta por ejemplo a nivel del área industrial en la distinción comúnmente aceptada de un sector manufacturero y un sector artesanal. No estamos diciendo que en todo caso el sector manufacturero sea siempre y necesariamente "moderno" y el artesanal sea siempre y necesariamente "tradicional". Sin embargo, sí puede sostenerse que hay una fuerte relación entre ambos. De un punto de vista censal, se acostumbra a definir, como es sabido, el sector manufacturero como aquel que emplea cinco o más personas y artesanal a aquel que emplea hasta cuatro personas. Existen diferentes análisis de la estructura industrial, tanto del sector manufacturero como del sector artesanal que permiten concluir que el primero tiene, en general, características modernas y que el segundo más bien de tipo tradicional.

Es en esta distinción que se hace entre un crecimiento que genera un sector moderno en medio de una estructura de tipo tradicional donde se encuentra la raíz del denominado sector formal e informal respecto de la fuerza de trabajo. En otras palabras,

el estilo de desarrollo económico que ha tenido América Latina con la profundización de las características heterogéneas de su estructura productiva ha hecho que como resultado de dicha heterogeneidad exista un sector formal conjuntamente con un sector informal en lo que a la fuerza de trabajo se refiere. En tanto estos estratos no son rígidos, no podríamos estar en presencia de lo que para otros autores se ha denominado una economía dualista. No son compartimentos estancos: por el contrario, existe una cierta fluidez entre unos y otros.

Por otra parte, el proceso mismo de modernización, como ya se dijo anteriormente, no es propio de un sector o actividad económica, sino más bien de algunas unidades productivas dentro de esa actividad económica. Estos dos sectores, moderno y tradicional, por darle una denominación, son entonces los que generan un nivel y una estructura de empleo diferente y esto es importante tenerlo presente. La incapacidad que presenta el sector moderno de la economía para absorber el creciente contingente de mano de obra que se incorpora anualmente a la fuerza de trabajo, sea como resultado del crecimiento demográfico o como consecuencia de la migración campo-ciudad, hace que aquellos que no encuentran ubicación en el mercado formal del trabajo o sector moderno, lo busquen y den origen a la expansión del denominado sector informal. Una de las características de las actividades de este sector es la relativa facilidad de ingreso al mismo en tanto prácticamente no existen "barreras de entrada". La

diferenciación entre capital y trabajo, básica en el sector moderno, acá está presente pero con mucha menor fuerza.

Es más, en una gran mayoría de los casos, la población ocupada en el sector informal no recibe una remuneración por su trabajo bajo la forma de salario, sino reviste más bien las características de trabajadores por cuenta propia. Identificar a la población ocupada en el sector informal es una tarea que puede ser difícil en tanto los indicadores no son nítidos. De un punto de vista casi estadístico podría decirse que el sector informal está constituido por aquellos que trabajan en el servicio doméstico, trabajadores ocasionales, trabajadores por cuenta propia (que no sean profesionales) y por todos aquellos que trabajan en unidades de producción que no excedan las cuatro personas. En estas unidades, normalmente, encontramos que el trabajo familiar constituye un elemento importante y que la distinción entre patrones y obreros es bastante tenue. Lo anterior significa que éste es un sector en donde los niveles de productividad son bajos como resultado que tienen un grado de capitalización escaso y simultáneamente un nivel tecnológico muy primitivo. El nombre de informal que se le da al sector arranca por lo demás del carácter poco organizado del mismo, tanto en lo que se refiere a la fuerza de trabajo, como a sus otras características. Pueden también deducirse otras consecuencias como es la inexistencia de mecanismos de seguridad social para la mayoría de los trabajadores en este sector.

Como resultado de lo anterior, no es sorprendente que cuando se hace un análisis del fenómeno de la sindicalización en América Latina o más específicamente en los países del Pacto Andino, se

constate que la inmensa mayoría de la población trabajadora del sector informal es una población no sindicalizada. En efecto, podría sostenerse que sólo a partir de la existencia de un sector moderno es posible suponer la generación de sindicatos. En otras palabras, se puede argumentar que es casi una condición necesaria, aunque obviamente no suficiente, la existencia de un sector moderno para que la actividad sindical pueda desarrollarse a plenitud <sup>1/</sup>. Sobre este punto volveremos más adelante.

La descripción que se ha hecho del sector informal podría inducir a error en tanto pudiera suponerse que éste es un sector condenado a desaparecer en el futuro. Esto no es necesariamente así. Existe al interior del sector informal un conjunto de actividades que deberán permanecer en las actuales estructuras productivas durante largo tiempo; no hay ninguna razón para estimar que muchas actividades productivas no puedan continuar desarrollándose mediante una organización como la que hoy existe en el sector informal. Otras obviamente tenderán a desaparecer. Son variados los ejemplos que podrían darse para demostrar que no es consustancial al "progreso económico" el desaparecimiento de determinadas actividades dentro de este sector.

La situación en el campo, si bien más compleja, permite por las mismas razones, hacer una distinción entre un sector moderno y

---

<sup>1/</sup> Esta afirmación sin ninguna clase de matices puede inducir a errores. En el pasado, en varios países de la región es en la actividad minera donde primero aparece la fuerza de trabajo organizada en sindicatos. Sin embargo, podría argumentarse que históricamente se trataba de un "sector moderno" de la economía. La naturaleza de enclave del mismo, generalmente volcado a la producción de exportación y utilizando una tecnología vinculada más a los centros desarrollados le daban ese carácter.

otro tradicional. No obstante aquí las particularidades del sector, las características que tenga el sistema de tenencia de la tierra, la forma en que los modos de producción capitalistas se estén generando, la predominancia de sistemas tales como latifundio o minifundio, pueden introducir modificaciones que hacen que el cuadro y el nivel de estructura del empleo sean un tanto diferentes de aquellos que se pueden señalar respecto del sector urbano.

En todo caso, dado que queremos centrar la atención en el fenómeno de la sindicalización del Pacto Andino y que este fenómeno en su gran mayoría es de carácter urbano <sup>1/</sup>, dirigiremos el análisis hacia la evolución que ha tenido lugar en la fuerza de trabajo del sector urbano en los últimos diez años. Como puede observarse en el cuadro 2, la participación del denominado sector informal en todos los países del Pacto Andino aumenta de un modo considerable respecto de la población económicamente activa ocupada en el sector urbano. Este es el fenómeno que se presenta en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, siendo sólo Venezuela la excepción que confirma la regla.

Estas cifras - si bien pueden ser objeto de revisión en tanto son todavía preliminares - anotan una tendencia clara: no obstante el satisfactorio ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto y que además al interior de dicho crecimiento el sector

---

<sup>1/</sup> Con la importante excepción - especialmente en Bolivia y Perú - del sector minero.

industrial se expande a tasas todavía superiores (véase el cuadro 1) en todos los países (con la sola excepción del Perú que es similar), dos hechos resaltan nítidamente:

1. El número de trabajadores urbanos es el que tiene el más rápido crecimiento (en todos los países andinos aumentan su participación en el total entre 1970 y 1980);

2. Dentro de los trabajadores urbanos, es el sector informal el que se expande más rápidamente.

El primer hecho es explicable de acuerdo a la "sabiduría convencional". El segundo no y son los efectos de este fenómeno los que se desea explorar en la sección siguiente.

### III. Implicancias para el movimiento sindical

El pensamiento ortodoxo, sea éste definido en la concepción de los autores clásicos (incluyendo a Marx) o de acuerdo a la concepción prevaleciente en el modo de entender el desarrollo en la década del cincuenta o del sesenta, era relativamente simple. A medida que el progreso económico - para usar la terminología clásica - se iba dando, este progreso era consustancial con un proceso de industrialización que tenía lugar dentro del sistema capitalista y también dentro de lo que fueron con posterioridad las experiencias socialistas del presente siglo. Este proceso de industrialización traía como consecuencia el crecimiento, como es obvio, del empleo industrial y en consecuencia iba generando condiciones respecto de las cuales el desarrollo del movimiento sindical podía tener un crecimiento acelerado. En otras palabras, el tipo de desarrollo económico por el cual atravesaban los países

necesariamente iba a generar crecimiento en el empleo en determinadas áreas lo cual permitiría la organización de los trabajadores que laboran en dichas áreas y consecuentemente la formación de centrales sindicales. Se pensaba entonces que el desarrollo casi de un modo automático iba a generar movimiento sindical.

Autores tan connotados como Kuznets en su ya clásica tesis sobre la distribución del ingreso sostienen que es precisamente el movimiento sindical surgido del propio proceso de desarrollo económico, una de las razones que explican el porqué, en una fase posterior de dicho desarrollo, la distribución del ingreso tiende a hacerse más igualitaria. Esto porque el movimiento sindical plantea dicha redistribución como uno de sus planteamientos reivindicativos básicos.

De esta manera, del punto de vista de los dirigentes sindicales era casi un dogma de fe suponer que a medida que transcurría el tiempo o mejor, a medida que se avanzaba en el "crecimiento económico" la fuerza del movimiento sindical tendería a ir en ascenso en tanto dicho crecimiento iba a estar generando sectores sociales que podían potencialmente sindicalizarse. El desarrollo industrial, para caricaturizar, significaba necesariamente desarrollo sindical.

El estilo de desarrollo que acentúa la heterogeneidad estructural que hemos descrito en la sección anterior, apunta sin embargo en la dirección opuesta. Es éste entonces otro mito que las décadas precedentes han venido a poner en duda respecto de

su efectividad. Hemos visto que el estilo de desarrollo no ha generado automáticamente mayor empleo no obstante el crecimiento económico. Por las razones dadas en la sección II, observamos que incluso cuando existe aumento en el empleo ese aumento tiende a concentrarse de preferencia en el sector informal y no en el sector formal de la economía. En otras palabras, si bien es cierto que en términos cuantitativos puede haber aumentado el número de empleados en el sector formal, en términos relativos ha disminuido. Concretamente, respecto del Pacto Andino en cuatro de los cinco países que lo integran, el sector informal ha aumentado su participación respecto del sector formal dentro de la población ocupada en el área urbana. Esto significa entonces que durante los últimos diez años la fuerza de trabajo ha tendido a expandirse más rápidamente en aquellas actividades donde la actividad sindical no se realiza, o donde la actividad sindical es casi imposible que se pueda desenvolver de un modo natural. Esto hace entonces que la creencia que la base potencial del movimiento sindical iba a expandirse a medida que hubiere crecimiento económico, no se estaría dando dentro de los países del Pacto Andino. En consecuencia, el estilo de desarrollo que ha imperado en la región andina en la última década, es un estilo de desarrollo que conspira contra las posibilidades de fortalecimiento sindical, si entendemos por fortalecimiento sindical la relación que existe entre fuerza de trabajo, por una parte, y número de obreros sindicalizados por la otra. Lo anterior acaece no tanto por la

mayor o menor capacidad de la dirigencia sindical de poder organizar a la "clase obrera" sino más bien porque el estilo de desarrollo hace que no exista por las características de dicho estilo un aumento importante de "la clase obrera". El estilo de desarrollo hace que sea más importante el crecimiento de la fuerza de trabajo en los sectores informales y en estos sectores la posibilidad de organización sindical es prácticamente imposible.

A este fenómeno del estilo de desarrollo se ha sumado en los últimos años en varios países de América Latina, determinadas políticas económicas que tienden a reforzar la tendencia que hemos descrito respecto de los países del Pacto Andino. Es todavía un fenómeno reciente como para poder sacar conclusiones de largo plazo lo que ha ocurrido con las denominadas "aperturas" de las economías latinoamericanas. Las consecuencias que esta apertura genere requieren de un período de tiempo mayor. Sin embargo, los efectos que están teniendo en el corto plazo, respecto del crecimiento industrial, al menos en lo que ha acaecido en algunos países, permitirían sostener que se está produciendo una disminución en el empleo ocupado en sectores potencialmente sindicalizables. Sectores en expansión, tales como servicios y comercio han sido - especialmente en otros países - organizados sindicalmente, pero ello no es tarea fácil. Los sindicatos de carácter profesional han tenido en algunos países una importancia histórica. Así por ejemplo, sastres y algunos vendedores lograron a inicios del presente siglo alguna

organización sindical. Estos pertenecerían hoy al "sector informa-" y de ser posible organizarlos, desvirtuarían la línea central del argumento que queremos presentar. Por desgracia, éste es - entre muchos otros - un fenómeno muy poco estudiado. Así por ejemplo, en el caso de Chile, entre 1969 y 1977 el empleo industrial disminuye de 609 000 personas a 374 000 personas. Es cierto que en esta caída distintos factores pueden señalarse como importantes; entre otros, la fuerte depresión acaecida en la economía en dicho país en 1975. Sin embargo, para los efectos de nuestro planteamiento, lo que interesa destacar es que el porcentaje del empleo industrial ha disminuido fuertemente en este período. En efecto, el empleo en el año 1977 en el sector industrial es de un 61 por ciento solamente respecto del que existía en 1969 en tanto que el empleo agrícola es de un 95 por ciento respecto del mismo año 69 y el minero ha aumentado a un 219 por ciento. Como por otra parte el estilo de desarrollo en dicho país ha significado una expansión del empleo en las actividades productoras de servicios, tenemos que el total de ocupados en las actividades productoras de servicios ha aumentado de un 42 a un 56 por ciento de la PEA total entre los años 60-69 y 75-77. Es evidente que las posibilidades de crecimiento de movimiento sindical se encuentran fuertemente enraizadas en aquellas actividades productoras de bienes más que de servicios y en consecuencia, la política económica que se está aplicando hace más difícil los mecanismos de organización sindical a futuro.

IV. Estrategias y políticas de desarrollo  
y organización sindical

Lo señalado anteriormente nos lleva a lo que es la conclusión final de estas notas. La expansión del movimiento sindical se da dentro del contexto del estilo de desarrollo del país en que dicho movimiento se desenvuelve. El estilo de desarrollo de cada país puede tener distintos énfasis y connotaciones las cuales son importantes respecto de las posibilidades de mayor o menor fortalecimiento del movimiento sindical. En otras palabras, no todo estilo de desarrollo es igualmente favorable a la expansión del movimiento sindical. Al ser esto así, los planteamientos de éste no sólo debieran apuntar a lo que son consideraciones de tipo económico o reivindicativo que es la actividad más tradicional y en algunos casos constituye la esencia misma del movimiento sindical; sino que también debiera hacer análisis de carácter económico global, no sólo en función de las características distributivas o de justicia social que puedan tener las estrategias de desarrollo, sino además, porque dichas estrategias pueden ser más o menos favorables al fortalecimiento del movimiento sindical.

En este sentido, el movimiento sindical debiera analizar a lo menos cuatro consideraciones básicas en el tipo de desarrollo que tiene cada país. (1) Para quién es el desarrollo. (2) Equilibrios sectoriales y regionales dentro del estilo de desarrollo imperante. (3) Grados y formas de inserción de la economía nacional con el exterior y (4) los mecanismos de planificación versus mecanismos de mercado en la asignación de recursos.

Estos cuatro elementos pueden servir para tipificar cualquier estrategia de desarrollo <sup>1/</sup>. Es evidente que estos cuatro elementos en cierto modo son complementarios unos de otros y no pueden combinarse indiscriminadamente. Así por ejemplo, cuando se plantea una estrategia de desarrollo tendiente a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población, es muy diferente el rol que se le puede dar al mercado como asignador de recursos respecto de una estrategia de desarrollo que busca satisfacer sólo aquellas necesidades con poder de compra. El planteamiento de los equilibrios sectoriales versus las ventajas comparativas que se pueda sostener que tiene un país en un momento dado respecto de lo que son los recursos naturales de los cuales está dotado puede ser también otro elemento importante en función del cual la planificación o el mercado no son elementos indiferentes. Si lo esencial es por otra parte satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, los grados de apertura y la forma en que esa economía se inserte con el exterior deben estar determinados en función del requisito de querer satisfacer las necesidades de la totalidad de la población más que en función de sólo aquellas necesidades que tienen poder de compra. Estos ejemplos tan elementales tienen por objeto sólo llamar la atención a que el estilo de desarrollo va a estar determinando un conjunto de otros parámetros. Desde el punto de vista de la organización sindical, ese estilo de desarrollo, dado el efecto que tenga sobre la composición del empleo y del producto, va a estar además,

<sup>1/</sup> P. Vuskovic, "Opciones actuales del desarrollo latinoamericano" en Economía de América Latina N°5, 2° semestre, 1980

determinando la potencialidad que tiene el movimiento sindical para poder continuar reproduciéndose o expandiéndose.

Desde este punto de vista la política que sobre el empleo tenga un gobierno pasa a ser una variable muy importante que debe considerar el movimiento sindical desde el punto de vista de lo que son sus propios intereses como clase. La política de empleo definida en un sentido amplio no es sino el resultado que sobre la variable empleo genera el conjunto de medidas que constituyen la política económica en un país. Las políticas de empleo no se refieren sólo a dar mayor fluidez a los mercados de trabajo o a tener programas especiales de capacitación sindical. Tan importante como la acción que tradicionalmente se da en estos campos puede ser otro tipo de medidas como es por ejemplo, el restablecer el equilibrio del presupuesto fiscal, o las políticas de mayor o menor apertura del comercio exterior, o el establecimiento de tipo de cambio o las políticas fiscales o tributarias, todas las cuales inciden de una manera directa sobre el volumen del empleo. Por ello es importante la política económica en un sentido global, tanto por el volumen de empleo y su estructura que surge de dicha política. Como a su vez el nivel y la estructura del empleo son importantes para las potencialidades de crecimiento que tenga el movimiento sindical, pasa a ser entonces la política económica como un todo un elemento clave que debe analizar el movimiento sindical.

Normalmente, el análisis que se hace de las políticas económicas desde el punto de vista de los intereses de los sectores trabajadores apuntan hacia los niveles de empleo y hacia los

mecanismos que dicha política utiliza para la redistribución de ingresos. Pocas veces se llega al análisis un poco más sofisticado del tipo de sectores o áreas de la economía que se están desarrollando más rápidamente y de la estructura y la evolución que el empleo tiene. Por lo que hemos reseñado en estas notas, aparece claro que no toda estructura del empleo es igualmente favorable para el desarrollo del movimiento sindical y en consecuencia, junto con los planteamientos de carácter reivindicativo que se refieren a las políticas de corto plazo, el movimiento sindical necesita plantearse los grandes temas que hacen a la política económica, no sólo desde el punto de vista de la justicia social sino, más importante, desde el ángulo de los efectos que dichas políticas tienen sobre la estructura del empleo y del producto y la forma cómo dichas estructuras pueden ser más o menos favorables para el desarrollo futuro de la actividad sindical.

Cuadro 1

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y PARTICIPACION SECTOR INDUSTRIAL Y  
CONSTRUCCION EN PAISES DEL PACTO ANDINO

Países	Producto interno bruto Tasa de crecimiento 1970-79			Participación del sector industria y construcción en el producto total	
	Total (1)	Agrícola (2)	Indust. (3)	1970 (4)	1980 (5)
Bolivia	5.0	3.0	6.3	13.0	15.5
Colombia	6.1	4.9	6.9	21.6	23.4
Ecuador	7.5	4.2	10.4	15.0	16.2
Perú	3.3	0.1	3.3	16.7	16.9
Venezuela	5.4	3.9	5.6	22.1	29.2

Fuente: Cols. 1-3: CEPAL a base de Cuentas Nacionales.  
Cols. 4 y 5: Estimaciones provisionales de  
PREALC (sujetas a revisión) a base de informa-  
ciones oficiales de los países.

Cuadro 2

## SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO EN PAISES DEL PACTO ANDINO, 1970-1980

	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú		Venezuela											
	1970		1980		1973		1980		1974		1980		1970		1980		1971		1980	
	N° (miles)	%																		
1. Total	1 733	100.0	2 005	100.0	6 991	100.0	8 618	100.0	2 247	100.0	2 677	100.0	4 189	100.0	5 614	100.0	3 060	100.0	4 561	100.0
2. Subtotal urbano	601	34.7	846	42.2	4 135	59.2	5 601	65.0	981	43.7	1 287	48.1	2 114	50.5	3 299	58.8	2 223	72.6	3 696	81.0
3. Formal	396	22.9	449	22.4	3 098	44.3	3 682	42.7	433	19.3	609	22.7	1 250	29.8	1 965	35.0	1 551	50.6	2 929	64.2
4. Informal <sup>a/</sup>	205	11.8	397	19.8	1 037	14.9	1 919	22.3	548	24.4	678	25.3	864	20.7	1 334	23.8	672	22.0	767	16.8
5. Subtotal agrícola	1 072	61.8	1 096	54.7	2 812	40.2	2 977	34.5	1 259	56.0	1 381	51.6	2 012	48.0	2 248	40.0	791	25.9	805	17.6
6. Minería	60	3.5	63	3.1	44	0.6	40	0.5	7	0.3	9	0.3	64	1.5	67	1.2	46	1.5	60	1.3

Fuente: Estimaciones provisionales del PREALC (sujetas a revisión) a base de informaciones oficiales de los países.

a/ Informal incluye servicio doméstico.