

# Sindicalismo y política económica\*

*Guillermo Perry Rubio  
Hernando Gómez Buendía  
Rocío Londoño Botero*

## A. Introducción

Una de las transformaciones más importantes del movimiento sindical en los países industrializados a lo largo del presente siglo, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, ha sido la permanente expansión de su actividad desde la mera reivindicación frente al patrono a la discusión y negociación de virtualmente todos los temas de política económica y social. Ello obedeció principalmente al "descubrimiento" keynesiano de cómo la gestión macroeconómica era crucial para determinar la tasa de inflación, y en consecuencia el poder adquisitivo de los salarios, y el nivel de actividad económica, y por lo tanto la tasa de desempleo; el papel creciente del

Estado en la prestación de servicios que tocan de cerca el nivel de vida obrero (educación, seguridad, social, salud...) y, no menos, al crecimiento considerable del empleo gubernamental, fruto a su vez de este nuevo intervencionismo<sup>1</sup>.

En algunos países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Chile y Brasil— el sindicalismo ha tenido igualmente influencia notable sobre el rumbo de la política económica y social, al menos durante ciertos períodos. En cambio, pese al desarrollo de su capacidad de negociación dentro del sector privado, y de su amplia cobertura y militancia dentro del sector estatal, el movimiento sindical colombiano ha tenido muy escaso impacto aparente sobre las decisiones de política económica. Más aún, su presencia en la discusión pública de dichas políticas ha sido tradicionalmente exigua excepto en campos específicos como el petróleo

\* Este artículo resume algunos aspectos del proyecto de investigación realizado por los autores en FEDESARROLLO con el auspicio de la Fundación Ford, que será publicado próximamente. Hernando Gómez Buendía y Guillermo Perry Rubio colaboraron en su calidad de investigadores de FEDESARROLLO; Rocío Londoño Botero, profesora de sociología de la Universidad Nacional, como investigadora visitante.

<sup>1</sup> Véase G. Perry: "Sindicalismo y política económica. Un análisis comparativo de experiencias europeas y latinoamericanas", Revista Nueva Crítica, No. 1, 1982.

o la educación, respecto de los cuales ha logrado mayor incidencia.

Durante los años setenta, sin embargo, comienza a advertirse una mayor preocupación del movimiento sindical frente a ciertos aspectos generales de la política económica, y esta tendencia se hace aún más evidente a principio del decenio en curso. Resulta pues del mayor interés examinar la posición de la clase trabajadora organizada frente a las grandes decisiones de política económica, entender el por qué de su gradual y creciente toma de conciencia, evaluar hasta dónde ha sido exitosa en sus reclamos y aportar elementos de juicio para prever el papel futuro del sindicalismo colombiano.

## B. Las posiciones del sindicalismo

La paciente inspección de documentos y archivos, al igual que las entrevistas de profundidad con dirigentes sindicales de todas las tendencias, pone de presente dos hechos de gran interés. Primero, el relativo silencio de las confederaciones acerca de la política macroeconómica hasta el final de los años sesenta; más exactamente, el "estilo" típico consistía en la negociación colectiva a nivel de empresa, la exigencia de modificaciones determinadas al Código del Trabajo y los pronunciamientos "ideológicos", bastante genéricos, acerca del rumbo global del país. Segundo, durante los años setenta el sindicalismo comienza a perfilarse como interlocutor efectivo de la política económica, si bien sus planteamientos son más insistentes y más específicos en ciertas materias que en otras. Como sería de esperar los salarios y prestaciones laborales

ocupan el centro del debate, seguidos por la inflación y luego por la política social y de servicios públicos; más tarde viene el complemento de medidas industriales, financieras y de comercio exterior que parecen causantes de la recesión observada hacia el final de la década; otras áreas, tales como la política agraria y fiscal, continúan relativamente descuidadas. Dejando por ahora el cambio de actitud sindical entre uno y otro período, conviene descubrir el contenido de la argumentación obrera.

### 1. Salario Mínimo

El único organismo decisor de la política macroeconómica (no se incluyen aquí el ISS, el SENA y sus similares) donde la clase trabajadora tiene representación formal es el Consejo Nacional de Salarios, cuya atribución principal es fijar el salario mínimo. No extraña pues que la posición sindical a este respecto se encuentre bien elaborada; las dos confederaciones allí presentes —UTC y CTC— han insistido en efecto sobre cinco puntos principales:

- Debería discutirse no el salario mínimo a secas sino el salario vital mínimo; vale decir, el que requiere una familia obrera para su subsistencia. Gremios y Gobierno responden a esta tesis que, aún si la necesidad familiar es uno de los elementos que habrían de tenerse en cuenta, se trata en esencia de un instrumento regulador del mercado laboral cuya finalidad es múltiple y sobre el cual inciden muy distintas restricciones.
- En la práctica por tanto, la controversia gira en torno al monto de

los reajustes nominales del salario mínimo. Aunque la posición relativa de gremios y gobierno varía de una a otra convocatoria, usualmente arguyen ambos que alzas superiores al costo de vida redundarían en mayor desempleo y en perjuicio de la pequeña industria. A lo cual oponen las centrales que el efecto eventual del salario mínimo es escaso dada su cobertura reducida, que no hay justicia en subsidiar la pequeña industria a expensas del trabajador, y que tanto las dificultades que afronta ella como el desempleo mismo resultan de errores o carencias en la política gubernamental.

- En tercer lugar, las confederaciones han buscado unificar el salario mínimo en todo el territorio nacional. La SAC (apoyada con frecuencia por el gobierno) ha presentado recurrentemente la objeción de que ello significaría más alto desempleo rural; por contra, dicen las federaciones que la dispersión induce migración y agrava el desempleo urbano, siendo así que éste resulta humana y socialmente más gravoso que el subempleo rural. Las centrales privilegiaron la unificación también por razones de estrategia; no solamente resultaba más fácil negociar 2 categorías de salario, y no 27 como ocurría inicialmente, sino que el proceso de unificación facilitó la elevación del salario mínimo promedio.
- De otra parte, los trabajadores han planteado en varias ocasiones que el Consejo se ocupe de temas más amplios de la política salarial y

otras materias. Por ejemplo, en 1977 llevaron a su seno la propuesta de un ajuste del 50% en todos los salarios y de cumplimiento de la norma vigente sobre prima móvil; buena parte de las reuniones se dedicaron entonces a discutir la posibilidad jurídica de que el Consejo abocase tal tema, lo cual finalmente condujo al retiro de las deliberaciones por parte de UTC y CTC. En 1981 la CGT, invitada por primera vez a participar del Consejo, propuso además que se considerase la "upaquización" de los salarios. Así mismo, las centrales han llevado siempre al organismo sus propuestas sobre control o congelación de precios y han sugerido que se le dote de poderes al respecto, con el argumento de que no tiene sentido determinar el salario nominal si no se limita el ritmo de alza en los precios.

- Por último, los trabajadores han planteado reformar a la composición y operación del Consejo. Concretamente, han solicitado una y otra vez que se invite a otras confederaciones a participar en él, y en 1978, la UTC demandó el alza decretada en forma unilateral por el gobierno. Por supuesto quienes no participan del Consejo han impugnado siempre sus decisiones y su legitimidad misma.

## *2. Prestaciones y Salario Integral*

Durante los últimos quince años se han producido distintas medidas y propuestas orientadas, bien a abolir algunas prestaciones sociales e incorporarlas al salario, que entonces sería más o menos "integral", o bien a re-

formar el régimen prestacional, especialmente en lo referente al auxilio de cesantías.

Bajo el gobierno Lleras Restrepo se presentó el informe de la OIT, "Hacia el Pleno Empleo" el cual sugirió que el salario integral y en particular la eliminación de la cesantía, harían una importante contribución a solucionar los problemas de empleo. La OIT no ofreció evidencia cuantitativa alguna, lo cual, dicho sea de paso, ha caracterizado hasta hoy el debate, y sugirió que el tema fuese estudiado con mayor detalle por una comisión tripartita. No obstante, el gobierno buscó congelar las cesantías en Fondos Nacionales del Ahorro destinados a financiar la construcción de vivienda, donde se reconocía un interés módico a los trabajadores; esta iniciativa tuvo éxito en lo tocante a los trabajadores del sector público. Con posterioridad, el gobierno Pastrana creó los Fondos de Capitalización Regional, alimentados por las reservas para cesantías, pero el Consejo de Estado declaró inexecutable la medida. A su turno, López Michelsen insistió desde la Presidencia en la iniciativa del salario integral y obtuvo un respaldo considerable por parte de los gremios.

En los últimos años se han esbozado propuestas de alcance más limitado y que pueden agruparse bajo tres grandes rubros:

- Adopción del salario integral para algunos trabajadores. Esta categoría cubre la idea de adoptar el régimen del salario integral para la pequeña y la mediana industria; la de permitir negociaciones de salario integral con ciertos tipos de

trabajadores (hoy en día las prestaciones son irrenunciables) y la de ampliar los períodos de prueba, que no son cubiertos por el régimen prestacional.

- Creación de fondos de ahorro o corporaciones a los cuales se destinarían las cesantías, con el propósito de liberar las empresas de la carga de la retroactividad o retrospectividad; tales propuestas son similares a aquellas que en su momento quisieron implantar el gobierno Lleras Restrepo y el gobierno Pastrana.
- Eliminación total o parcial de los riesgos de la retroactividad sin retirar los fondos de la empresa. Dentro de este renglón caen las propuestas que buscan establecer un seguro de desempleo, un seguro de cesantías, y de eliminar el ajuste retroactivo sobre las sumas ya retiradas por el trabajador.

El movimiento sindical ha rechazado en forma unánime todas las anteriores medidas y propuestas. Los argumentos a favor de su posición pueden resumirse en seis puntos, así:

- Si bien las prestaciones tuvieron origen paternalista y hasta mantienen ese sabor, al trasladarse gradualmente al texto de las convenciones colectivas se han convertido en genuinas conquistas sindicales a las cuales sería impropio renunciar, máxime en ausencia de toda compensación.
- El valor real de las prestaciones ha crecido más rápidamente que el del salario base, y aún ha contrarrestado en parte el deterioro del

ingreso laboral urbano durante la mayor parte de la década. Aunque hay aquí algo de ilusión contable<sup>2</sup> esta apreciación es verdadera, y de modo especial para el sector público donde las alzas al salario base se recortan año con año por decisión del gobierno central, de suerte que la negociación aquí se reduce habitualmente a prestaciones, subsidios y reclasificación de cargos. Así, no sorprende que sean los sindicatos oficiales quienes expresan más radical oposición a la idea del salario integral.

- Relacionado con lo anterior, se nota cómo las prestaciones estipuladas en especie conservan automáticamente su valor real, y cómo ellas tienden por lo regular a ser pactadas por plazo indefinido. En contraste, la corrección de salario debe ser reconquistada cada año o cada par de años y su carácter nominal arriesga ser devorado por la inflación.
- Por las razones anteriores, “la existencia de las prestaciones facilita la negociación obrero-patronal, evitando confrontaciones esporádicas más agudas.
- Al eliminar prestaciones como la cesantía o la indemnización por despido aumentaría la inestabilidad laboral por cuanto se incurriría en menores costos al liquidar al personal; los voceros gremiales no ignoran este efecto, pero afirman

que una mayor inestabilidad es “eficiente” y conduciría a la apertura de fuentes de trabajo adicionales.

- Las prestaciones, y en particular la cesantía, constituyen un ahorro forzoso que es conveniente para el trabajador y para la economía, puesto que de otra forma el empleado no ahorraría magnitudes similares para riesgos futuros; en especial señala la contribución histórica de las cesantías a la solución del problema de vivienda.

### 3. Política Anti-Inflacionaria

Uno de los cambios más notorios en el comportamiento de la economía colombiana en los años setenta con respecto a las décadas anteriores, fue sin duda la aceleración del proceso inflacionario, que de niveles inferiores al 10% promedio anual, e incluso menores al 7% entre 1967 y 1970, se elevó al orden del 14% en 1971 — 1972 y del 25% en adelante. De hecho, la preocupación de las autoridades en cuanto al manejo de la política de corto plazo se centró en el intento de controlar dicho proceso, que por lo demás constituyó el eje del debate económico a lo largo del decenio.

Una de las principales consecuencias de la aceleración del proceso inflacionario fue el deterioro más o menos continuo del salario real urbano promedio entre 1971 y 1977, cuando éste había venido elevándose en forma paulatina por lo menos entre 1965 y 1971. No es de extrañar así que al frente de los pronunciamientos y movilizaciones generales del sindicalismo pasara la exigencia simultánea de alzas generales de

<sup>2</sup> La retroactividad de las cesantías no retiradas en realidad las hace elevar en la misma proporción que el salario. No obstante, el contabilizar los reajustes en años posteriores al de causación de la cesantía, tiene el efecto de hacer aparecer mayor su crecimiento.

salarios y control de precios. En efecto, el acontecimiento sindical más prominente de la década —el Paro Cívico Nacional de septiembre de 1977— se realizó alrededor de un pliego suscrito por la mayoría de las vertientes sindicales donde, entre varias reivindicaciones de índole laboral, sindical y de libertades políticas, aparecen como primeros dos puntos de exigencia de un aumento general en los salarios del 50% y la de congelar el precio de los artículos de primera necesidad, de los arrendamientos y de las tarifas de servicios públicos. Dichas peticiones fueron reiteradas a lo largo del período en numerosos documentos conjuntos o individuales de cada corriente sindical y motivaron paros o cuasiparos nacionales en 1971, en 1981 y en 1982.

El vínculo entre la posición obrera y el proceso inflacionario que sufrió la economía colombiana se hace más evidente al observar cómo van incluyendo progresivamente exigencias de control o congelación de precios sobre aquellos rubros cuyo costo al consumidor crece en mayor medida en diferentes momentos de la década. Así, las peticiones se centraron inicialmente sobre “artículos de primera necesidad”, alimentos en particular; luego fueron incluyendo los arrendamientos y el costo financiero de la adquisición de vivienda; finalmente, se refirieron a las tarifas de diversos servicios públicos. En la realidad, el precio de los alimentos aumentó más que el promedio general de la economía a partir de 1971 y durante la mayor parte de la década jalonó el proceso inflacionario. Los arrendamientos y el costo financiero de la vivienda comenzaron a elevarse

en forma sustancial aproximadamente a partir de 1973, como consecuencia de cambios introducidos en los mecanismos de financiación de vivienda y de la considerable especulación con bienes raíces que se produjo a partir de 1976. Por último, las tarifas de servicios públicos se incrementaron en términos reales, es decir, por encima del promedio de los precios en la economía, aproximadamente a partir de 1976.

#### *4. Política Social y de Servicios Públicos*

Cuando el patrono es el Estado y cuando tan buena parte de la “política” social y de servicios públicos ha consistido en decisiones acerca del régimen de personal, es bien comprensible el alto grado de elaboración que caracteriza los planteamientos sindicales al respecto. En efecto, tal vez con excepción de la propia legislación de trabajo, en ninguna materia ha estado tan presente el sindicalismo como en la discusión de la política social y de servicios públicos, sobre ninguna se ha pronunciado con tanto detalle, y en ninguna ha tenido influencia comparable. Por ello mismo, sería prolijo describir aquí el complejo contexto institucional, financiero e histórico dentro del cual cobran sentido los argumentos sindicales en cada caso concreto; basten pues algunas generalizaciones:

- Por regla general, las confederaciones en cuanto tales hablan más bien poco, y en términos relativamente vagos, acerca de las políticas sociales del Estado: Educación universal, salud gratuita, intervención oficial sobre el transporte, congelación de las tarifas de los

servicios públicos... En cierta manera, defienden pues el interés abstracto del usuario; pero en sus reclamos operativos recogen habitualmente el punto de vista del sindicato especializado de cada sector.

- Se encuentra un mayor depuramiento y una mayor especificidad en la discusión de las políticas petrolera y educativa, en especial por parte de la USO y FECODE respectivamente. Lo mismo sucede con la política de salud a cargo del ISS, por parte de ASMEDAS, si bien esta característica no se extiende a toda la política de salud. Algo similar ocurre en el caso del transporte: existen posiciones muy específicas con respecto a la política portuaria y ferroviaria y, además, se propone en términos generales la nacionalización y organización cooperativa de transporte urbano; pero no se detecta un planteamiento coherente y detallado de toda la política de transporte. En relación con otros servicios públicos se ha insistido en la congelación general de las tarifas y, ocasionalmente, se presentan consideraciones sobre calidad y cubrimiento; pero el grado de elaboración en el análisis y las propuestas resulta muy inferior en comparación con los temas que se acaban de mencionar. Además, en ocasiones el interés de los trabajadores de servicios públicos, incluido el transporte, se hace difícil de conciliar con el de mantener bajo el costo de los mismos para los usuarios. Con frecuencia estos dos aspectos se imponen a la consideración de una política de servicios públicos

propriadamente dicha, como también la preocupación por el control inmediato de los precios de los alimentos domina sobre la elaboración de opciones de política agraria, como veremos luego.

- Así, en el nivel de los sindicatos de base, típicamente predominan actitudes "reivindicacionistas", bien porque la existencia explícita de mejores condiciones aparezca en primer lugar, bien porque las cuestiones más generales de política sectorial sean percibidas a la luz del interés del trabajador.
- Las federaciones y confederaciones, y en especial las vertientes de izquierda, censuran dicha actitud "reivindicacionista" en cuanto hace primar el bienestar del trabajador del Estado sobre el de la comunidad servida. Más aún, en un evento límite como fuera la huelga del ISS en 1977, la UTC y la CTC condenaron la posición de ASMEDAS de manera pública, enfática y repetida. En todo caso, las confederaciones y sindicatos del ramo arguyen que la mejor manera de elevar la calidad del servicio consiste en estimular al trabajador en lugar de recortar sus derechos y remuneración.
- El punto álgido de los conflictos radica sin duda en la calificación del personal como "empleado público" o como "trabajador oficial" y en el amparo del derecho a la huelga. En forma unánime acusan las centrales la equivocada insistencia de gobiernos sucesivos en las figuras del empleado público y la ilegalidad de la huelga, como árbitros para mantener el control política sobre la administración, contener la presión del gasto y no menos, asegurar el

juego del "clientelismo". Así, estabilidad, libertad sindical y derecho a la huelga encabezan siempre la lista de peticiones.

- En un plano más general, pero apenas por excepción enmarcados dentro de algún "realismo financiero", centrales, federaciones y sindicatos especializados coinciden en reclamar la universalización del servicio, la elevación, en su calidad y la financiación con cargo al era-

rio público, preferiblemente al Presupuesto Nacional. De aquí cierta hostilidad a las tarifas en servicios básicos o la departamentalización de, por ejemplo, educación y salud. Pero, como queda dicho, en estos casos la preocupación por el costo del servicio para el usuario domina sobre la consideración global de la política de prestación de los servicios.

##### *5. Política Industrial, Financiera y de Comercio Exterior*

A principio de los años ochenta, líderes del movimiento sindical empezaron a ocuparse en forma más sistemática del efecto global de la política sobre el comportamiento de la economía nacional y de la industria en particular. Ello se debió a la situación recesiva, especialmente grave para la industria, que el país comenzó a vivir desde el segundo semestre de 1979 y que interrumpió de modo abrupto la trayectoria de crecimiento económico e industrial mantenida a lo largo de las tres décadas anteriores. Ante los cierres de fábricas, los despidos, el aumento del desempleo y la consiguiente pérdida de capacidad de negociación sindical, la dirigencia se preocupó en mayor

medida por el diagnóstico global del fenómeno y por la elaboración de propuestas en torno a los problemas de renovación tecnológica, empleo y sistemas de remuneración.

Todos los sectores han llegado a la conclusión de que, si bien la recesión internacional ha tenido una influencia importante sobre este desarrollo negativo, no ha sido menor el efecto de la política económica ejecutada durante la mayor parte de la década y en especial a partir de 1975. Líderes de las distintas vertientes sindicales coinciden hoy en afirmar que la recesión se debe principalmente a la apertura comercial auspiciada por el gobierno, agravada por el flujo de importaciones ilegales, y por una política que ha preferido al sector financiero sobre el industrial. La mayoría de ellos y en particular los de izquierda, sitúan estas políticas en el contexto de los cambios ocurridos en la economía mundial y señalan cómo dichas políticas han sobreprotegido la inversión extranjera y han sido consecuentes con las nuevas necesidades de las transnacionales. Así mismo, existe consenso en reconocer que el movimiento sindical no detectó oportunamente cómo las medidas de apertura comercial y de estímulo al sector financiero iban a tener las consecuencias que hoy se les atribuyen. Hubo sí posiciones de carácter general, rechazos y denuncias contra los planteamientos y las políticas a favor de la apertura comercial, del sector financiero y de las tasas reales positivas de interés; pero no se dió una conceptualización profunda y detallada de estos fenómenos ni un propósito definido de influir sobre las decisiones respectivas. Debe anotarse, sin embargo, que a



este respecto hubo más claridad en las posiciones de las vertientes de izquierda.

Auncuando es posible discrepar del diagnóstico antedicho, no cabe duda de que él recoge elementos distintivos del decenio pasado que ocuparon el centro de preocupación de las autoridades económicas y del debate público durante el período. En efecto, entre 1950 y 1967 la economía colombiana se vió sacudida por crisis cambiarias recurrentes; la atención del gobierno se centró entonces sobre el manejo de dichas crisis en el corto plazo y, en el largo plazo, sobre la manera de erradicarlas mediante una estrategia de sustitución de importaciones a base de proteger la industria local. En 1967 se produjo un viraje sustancial en las políticas cambiaria y de comercio exterior, viraje que permitió al país aprovechar la rápida expansión del comercio mundial registrado entre 1967 y 1974. Eliminadas las crisis cambiarias, comenzaron por el contrario a acumularse reservas internacionales en particular gracias a la espectacular "bonanza del sector externo" que se presentó a partir de 1976, a raíz de la coyuntura cafetera y del auge en la exportación ilegal de estupefacientes. Con ello, el problema clave del manejo coyuntural se desplazó naturalmente de las crisis cambiarias al control del nuevo proceso inflacionario y, no menos, dejó de verse al sector externo como limitante principal del crecimiento económico. La atención se desplazó entonces de la brecha externa de divisas a la "brecha interna" entre ahorro e inversión deseada. Era pues preciso promover la movilización del ahorro privado a través de un rápido

desarrollo del sistema financiero. Este se verificó considerablemente a lo largo de la década y creció en forma sustancial en gran medida a través de una elevación de las tasas de interés nominal y real. Al mismo tiempo, se produjo un cierto grado de apertura comercial, debido en parte a la política de promoción de exportaciones y a algunas acciones, moderadas por demás, de liberación y desgravación de importaciones, reforzadas por el incremento notorio en el contrabando de importación.

## 6. La Política Agraria

Por contraste, la discusión de la política agraria continúa recibiendo una atención muy moderada por parte del movimiento sindical. La verdad es que, aún cuando algunas confederaciones, y en particular, la UTC, han hecho planteamientos específicos sobre el papel que podrían tener las cooperativas de producción y comercialización, así como sobre la política estatal de intervención en el mercado y de importaciones en este campo, la política agraria no ocupó, ni ocupa en la actualidad, un lugar tan predominante como los temas anteriores en las preocupaciones generales del movimiento sindical.

Durante la década pasada, sin embargo, se produjo un viraje de importancia en la política agrícola del gobierno que en principio hubiese ameritado una mayor discusión por parte del movimiento sindical. En efecto, a través de un conjunto de modificaciones institucionales y en las políticas de crédito y subsidio a las exportaciones agropecuarias, se optó con nitidez por una estrategia de de-

sarrollo capitalista del agro colombiano a través de la modernización de las grandes explotaciones, en vez del camino de la reforma agraria y el apoyo a la pequeña y mediana agricultura que, por lo menos en los planteamientos oficiales, se privilegiaba durante la década de los sesenta.

El movimiento sindical en su momento denunció el abandono de la política de reforma agraria. No hubo una preocupación sistemática por analizar el conjunto de la política e intentar negociar algunas reformas.

La insistencia en controlar el precio de los alimentos domina los pronunciamientos de las centrales frente a sus más tímidas e incompletas propuestas de política de producción y comercialización de los productos del agro.

### 7. La Política Fiscal

Es también notorio el precario nivel de discusión de la política fiscal, tanto en sus aspectos macroeconómicos como en los relacionados con la distribución del gasto público, la estructura tributaria y la financiación del déficit fiscal. En términos generales el movimiento sindical ha insistido en la necesidad de limitar los gastos en defensa e incrementar los de educación y salud; ha mostrado una preferencia clara por los impuestos directos y progresivos y se ha opuesto al uso del crédito externo, denunciando en particular su "alto costo" y sus ataduras. Sin embargo, no se ha ocupado de analizar y discutir los planes de inversión pública de los distintos gobiernos y sus implicaciones, y me-

nos aún el monto y la composición del Presupuesto Nacional anual y el nivel de déficit o superávit que conlleva. Tampoco se pronunció claramente sobre un acontecimiento tan debatido como la reforma tributaria de 1974 y los "alivios" que la siguieron, si bien se opuso a apartes específicos que consideró que vulneraban los derechos de los trabajadores y, posteriormente, ha criticado que el efecto final se concretó en un aumento de la tributación indirecta, en especial del impuesto a las ventas, y un debilitamiento de los directos, sin que esto último haya implicado una reducción de los gravámenes sobre las rentas de trabajo.

### C. Una Interpretación

El creciente interés del sindicalismo por la política económica, así como sus énfasis relativos, se explica por una combinación de cambios en la escena económica nacional y cambios en la estructura interna del movimiento.

Para comenzar, el modelo de desarrollo vigente hasta promediar la década de los setenta tendía a favorecer la clase trabajadora organizada. Primero, el proteccionismo industrial coincidía inmediatamente con los intereses del grueso de los sindicatos aunque no se diera el reconocimiento explícito de aquella coincidencia, es claro que tampoco mediaba razón para objetar a fondo una tal estrategia agregada. Segundo, como fuera dicho atrás, la inflación se situaba por debajo del 10% anual, lo cual daba mejor oportunidad para que el salario mantuviese su poder de compra. Así, tercero, el ingreso laboral de los trabajadores y emplea-

dos de la ciudad —donde se concentra la fuerza sindical— mejoró de hecho en términos reales a lo largo del período (mientras declinaban los salarios en el sector rural). Cuarto, el estado empleador no había adquirido todavía sus dimensiones actuales y la sindicalización dentro del sector público se encontraba en una fase incipiente. Quinto, las crisis cambiarias, y no la inflación, representaban el reto a la política económica de corto plazo en la época; dado que el país no importa la mayor parte de los alimentos y artículos de consumo masivo, aquellas no tenían una incidencia inmediata notoria en el nivel de vida de los trabajadores. *Contrario sensu*, el ser “atacado” el modelo proteccionista, al agravarse la inflación, al deteriorarse el salario real de los obreros urbanos y las clases medias, al crecer el empleo estatal e intensificar su sindicalización, al aliviarse en fin el desempleo abierto —como ocurrió en Colombia durante la mayor parte de los setenta— era natural que los trabajadores organizados “descubrieran” la política económica y se ocuparan de la temática descrita en la sección precedente.

Si los planteamientos en torno del salario mínimo, las prestaciones sociales y la política anti-inflacionaria se comprenden como elementos obvios en la lucha por defender el bienestar económico de los trabajadores ante la arremetida de los precios, quizá convenga una más amplia explicación acerca de los dos temas restantes: política industrial, financiera y de comercio exterior; política social y de servicios públicos;

como también del relativo descuido en que continúa la política agraria y fiscal.

Puesto que Colombia ha sido virtualmente autosuficiente en la producción de alimentos y bienes industriales de consumo masivo, la crisis cambiaria del período previo a los setenta no tenían por qué afectar en forma notoria el presupuesto de las familias trabajadoras. En efecto, y a diferencia de lo que ocurre en otros países, ante tales circunstancias resultaba necesario recortar las importaciones de bienes de capital y de bienes de consumo final no masivo, sin afectar sustantivamente la provisión interna ni elevar el precio de los alimentos o de los bienes manufacturados de consumo popular. Es verdad que las devaluaciones a las cuales finalmente había de recurrir el Gobierno tuvieron un efecto general sobre el nivel de precios, en especial sobre el de los bienes industriales, y aunque en menor medida sobre el de los alimentos. Pero, en síntesis, al no comprometer de manera muy visible o directa el nivel de vida inmediato de la clase trabajadora, se entiende por qué el manejo económico de aquellas crisis, o las razones por las cuales se producían, no llegaron a ocupar en forma notable la atención de los dirigentes sindicales: los problemas cambiarios parecían afectar y preocupar más a los industriales o los comerciantes, y solo remotamente a la clase trabajadora.

Así, al iniciarse una nueva discusión sobre la política de comercio exterior, el sindicalismo no se percató oportunamente de cómo ella podría llegar a tener una incidencia negativa sobre el bienestar de sus

bases y sobre las condiciones de la actividad sindical; solamente cuando se produjo la crisis del cierre de fábricas y los despidos en masa, despertó la necesidad de reconsiderar la política económica global que pudo haber determinado un resultado tan dramático. El sindicalismo reaccionó sí ante algunas medidas tomadas en el frente financiero, que evidentemente afectaban en forma inmediata el bienestar de los trabajadores; por ejemplo, se opuso a la "upaquización" de las tasas de interés para el financiamiento de la vivienda. Sin embargo, en su momento, y salvo por sectores minoritarios ubicados a la izquierda, se previeron las consecuencias que hoy atribuye a la expansión del sector financiero y a la política de altas tasas de interés.

La comprensión de que cualquier aspecto fundamental de la política económica tarde o temprano afecta los intereses concretos de la clase trabajadora, probablemente marca una nueva dirección irreversible en la actitud del movimiento sindical. En efecto, como se dirá luego, los líderes de las diferentes vertientes concuerdan en esta opinión y en la necesidad de que el sindicalismo aborde en forma más definida el estudio de tales temas, plantee propuestas específicas, viables dentro del sistema económico vigente, y busque incrementar su influencia sobre dichas decisiones.

La falta de atención a la política agraria se debe, fundamentalmente, a la debilidad del movimiento sindical en el agro. De hecho, el trabajador urbano no vincula en forma inmediata sus intereses con la aplicación de una reforma agraria en el campo o de

una política específica sino, como lo hemos visto, con el resultado final de la política en términos del costo de los alimentos. Por su parte, los directamente interesados en la reforma agraria no eran los campesinos asalariados que participaban en el movimiento sindical, sino campesino con muy poca tierra o sin tierra, que trabajaban en forma apenas esporádica en el mercado de trabajo y no estaban sindicalizados. La organización campesina que estuvo directamente ligada al interés de la reforma agraria fue la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), cuyos vínculos con el movimiento sindical, posiblemente por las razones mencionadas, nunca fueron muy estrechos. Esta asociación, por demás, se creó por iniciativa oficial y vinculada específicamente con los programas de reforma agraria. Por ello no es de extrañar que fuera susceptible a divisiones ideológicas propiciadas por el Gobierno y que declinara a la par de la política y las instituciones oficiales de la reforma, aunque por supuesto intentó en lo posible defender los intereses de sus asociados.

De otra parte, debe observarse que fueron precisamente las confederaciones que contaban con una organización sindical campesina algo más desarrollada, en particular la UTC, las que a lo largo de la década presentaron análisis algo más elaborados y propuestas más concretas en el campo de la política agraria. Hacia el futuro, con el crecimiento de la fuerza de trabajo asalariada en la agricultura comercial y, consecuentemente, del nivel de sindicalización, cabe esperar que comiencen a aparecer planteamientos más definidos al menos en ramas específicas como la política azucarera, arrocerá, etc.

Resulta mucho más difícil explicar por qué no ha habido un mayor desarrollo de las posiciones sindicales frente a la política fiscal, dado que esta afecta los intereses de sus bases en forma muy directa. Quizá ello se debe fundamentalmente a la dispersión sindical que ha privilegiado el tratamiento sectorizado y desigual de la política social y de servicios públicos, como veremos a continuación.

Se apuntó atrás la notable diferencia en cuanto a la elaboración y el detalle de los planteamientos cuando se habla de petróleo y educación, o cuando se habla de salud dentro del ISS y de la política ferroviaria y portuaria, en comparación a cuando se trata de servicios públicos (agua, electricidad, teléfonos, aseo), de salud ofrecida por entidades estatales distintas del ISS o de política de transporte en general. Dichas diferencias parecen estrechamente relacionadas con el grado de concentración o dispersión de la actividad sindical, asociada a su turno con la forma de organización del sector.

El sector petrolero se caracteriza por la presencia de un sindicato mayoritario, la USO, que agrupa los trabajadores de Ecopetrol y sus empresas filiales, y por la existencia de una sola federación nacional (FEDEPETROL) dentro de la cual tiene grande influencia la USO; Ecopetrol por su parte, responde en forma directa por más del 50% de la producción petrolera y su importancia económica aumentó al asumir integralmente las actividades de refinación y transporte de crudos y derivados. En materia educativa, FECODE cubre la totalidad de los sindicatos de base en la primaria y la secundaria, lo cual a

su turno se relaciona con la "unificación patronal" representada en el hecho de que la Nación fuese adquiriendo responsabilidades mayores por la educación primaria y la secundaria, "nacionalizadas" en forma sucesiva.

De modo análogo, la expansión permanente del ISS, que ha llegado a emplear más de la cuarta parte del personal médico disponible en el país, da cuenta de la fortaleza y la orientación de ASMEDAS. Igualmente, la centralización en Colpuertos y los Ferrocarriles Nacionales explican que los sindicatos respectivos hayan desarrollado planteamientos específicos en materia portuaria y ferroviaria, respectivamente.

En contraste, la organización sindical en los demás servicios públicos y en el resto del sector transporte y del de salud es bastante dispersa. Más aún, la afiliación de los principales sindicatos a diversas confederaciones o su presencia dentro del movimiento no confederado hace más difícil tanto elaborar una posición conjunta detallada y coherente, como influir de modo eficaz sobre las políticas. De hecho, en estos campos la iniciativa ha procedido con mayor frecuencia de organismos de segundo orden (en especial de las federaciones que agrupan trabajadores oficiales tales como FENALTRASE, FENANSITRAP y UTRADEC) antes que de los sindicatos de base. La dispersión sindical se encuentra vinculada con la relativa descentralización de las entidades estatales que operan en estos sectores, así como con la presencia importante del sector privado, en particular en el caso del transporte y la salud.

Como ejemplo, la dispersión de los sistemas de transporte y la subsistencia de relaciones laborales diversas y atrasadas, en especial en el transporte urbano, ha configurado un esquema de sindicalización especialmente atomizado y disperso que en gran medida ha dificultado la elaboración de una política unificada y clara por parte del movimiento sindical. Sólo hasta 1976 se conformó un Comité Coordinador de las organizaciones de conductores urbanos, el CUTT, y se revivió la antigua Federación de Trabajadores del Transporte. Desde entonces estas organizaciones han venido presionando al Estado para que modifique el régimen laboral de los conductores, imponga la jornada de ocho horas y el salario básico y fortalezca las empresas estatales del transporte; pero aún distan de presentar propuestas concretas sobre el manejo global de la política de transporte urbano.

Adicionalmente, y en parte por la misma razón, el movimiento sindical en los sectores de educación y petróleos se halla más consolidado, agrupa una mayor proporción de los trabajadores y se encuentra una mayor experiencia y estabilidad en su dirigencia. Lo mismo sucede en el caso concreto del ISS, Colpuertos y los Ferrocarriles<sup>3</sup>.

Otro punto que merece destacarse en petróleo o educación es el que los trabajadores hayan tenido, desde hace mucho tiempo, contacto estrecho con otros sectores de la pobla-

ción y con movimientos de carácter cívico. Los maestros de primaria son a menudo miembros prestantes en las comunidades donde trabajan y se encuentran en contacto directo con asociaciones de padres de familia o similares, habiendo participado con frecuencia en movimientos cívicos. En el caso de petróleo, la concentración de los trabajadores en Barranca Bermeja y el hecho de que la actividad de esta ciudad se encuentre íntimamente vinculada con la industria, ha determinado una estrecha relación entre la población, los trabajadores y el movimiento sindical; en consecuencia, se han dado también movimientos cívicos en la ciudad dentro de los cuales el sindicato ha jugado papel preponderante.

Por último, la juventud comparativa de la organización sindical, o el que el reclutamiento de profesionales, personal calificado y técnico sea apenas reciente, explica en el caso de ciertas empresas o entidades del Estado la escasa movilización sindical y el bajo grado de elaboración en sus análisis.

Si el sindicalismo estatal difiere en la especificidad de sus tesis y argumentos, comparte en cambio una cierta actitud crítica y hasta contestataria frente a las orientaciones generales del gobierno. Esta circunstancia dista de ser gratuita.

— Como ha sucedido en otras partes del mundo, la emergencia de nuevos contingentes de trabajadores oficiales encargados de ejecutar la política sindical y de prestar los servicios públicos, fue acompañada por altas tasas de sindicalización e intensa combatividad. Ante

<sup>3</sup> En el pasado hubo también propuestas concretas sobre la organización de la navegación fluvial por parte de Fedenal; pero esta Federación vino a menos por la represión que sufrió y el decaimiento del transporte por río.

este fenómeno, y a partir sobre todo de la Reforma Administrativa de 1968, los gobiernos se empeñaron en recortar el poder de los sindicatos oficiales mediante la calificación como "empleados públicos" y la declaratoria de ilegalidad en las huelgas. La necesidad de prevenir serias dificultades políticas y de controlar la expansión del gasto público cuando la inflación creció en los setenta, no hizo más que reforzar esta actitud gubernamental.

La aplicación de la reforma del 68 se convirtió en uno de los conflictos centrales del decenio de los setenta, conflicto que afectaba principalmente a los empleados de "cuello blanco" y que los obligó a incorporarse masivamente a las formas de organización y de lucha que habían sido exclusivas o típicas de los obreros. Sin entrar en una exposición detallada de este régimen laboral, cabe aquí indicar ante todo aquellos efectos contra los que reaccionó en forma continua y beligerante el sindicalismo estatal. En primer término, la subdivisión del personal en las grandes categorías de "Empleados Públicos" y "Trabajadores Oficiales", además de significar para los primeros la imposibilidad de contratar individual y colectivamente sus condiciones de trabajo y para el segundo grupo la negación del derecho de huelga, conducía a que la norma genérica fuera la correspondiente al "empleado público" y la excepción la del "trabajador oficial" con derecho a contratación colectiva. El régimen particular de los empleados públicos que había sido aplicado en las dependencias

de la Administración Central se hizo extensivo a los trabajadores de los establecimientos públicos descentralizados, muchos de los cuales habían logrado la contratación colectiva. Ahora bien, en términos cuantitativos la reclasificación implicaba que cerca del 60% de los trabajadores del Estado quedara excluido de los derechos de huelga, contratación colectiva y fuero sindical y sólo 35% pudiera contratar sus condiciones laborales.

En segundo término, la implantación de la "Carrera Administrativa" como régimen diferencial para los "Empleados Públicos" nunca ha podido ser aplicada por razones de orden político y comúnmente ha sido presentada como la forma de excluir a los "empleados públicos" de los derechos sindicales, razón por la cual hasta hace poco fue unánimemente rechazada por ellos.

Pero además de las repercusiones políticas de la reforma hay que advertir su impacto en el nivel salarial de los empleados. La determinación unilateral, por parte del gobierno, de los aumentos nominales en el marco ya señalado de la política antiinflacionaria y la no aplicación de la "Carrera Administrativa", colocaron a este sector en una franca desventaja salarial con respecto a los trabajadores similares del sector privado e incluso con los "trabajadores oficiales" que a través de las convenciones colectivas lograron muchas veces superar los toques de negociación decretados por el gobierno. En este contexto se explica en-

tonces la insistencia de los sindicatos estatales, y en particular de las asociaciones de empleados, en los derechos de negociación colectiva y huelga como los mecanismos centrales para negociar la solución de sus demandas económicas y laborales.

Aproximadamente desde la presentación del informe de la OIT, los gobiernos han insistido en que el empleo constituye meta central de su política económica, para la cual resulta necesario introducir limitaciones al régimen prestacional y laboral. Paralelamente, se insiste en la conveniencia de orientar el gasto social al beneficio de los grupos marginados antes que al mejor servicio de la clase trabajadora asalariada, según ha sucedido en los frentes de educación, salud o seguridad social. En un contexto tal ha sido frecuente aludir a los sindicalizados como a una "oligarquía de overol", a lo cual es válido imponer sacrificios en favor del empleo y la extensión de servicios a la población marginada.

Las posiciones gubernamentales frente al movimiento sindical estatal y la política salarial y social, señaladas, tuvieron dos efectos principales. De una parte, el enfrentamiento reforzó la radicalización y la ascendencia del sindicalismo no confederado y de la CSTC dentro del sector oficial. De otra parte, se creó un clima de antagonismo ante el gobierno y los partidos políticos tradicionales; que condujo a debilitar las relaciones de la UTC y la CTC con los dos partidos y con los gobiernos,

y a facilitar y estimular el proceso hacia la unidad sindical. La creación del Consejo Nacional Sindical, la realización de paros y foros conjuntos y, en particular, las posiciones conjuntas frente a los proyectos de reforma laboral, prestacional y otros temas similares, documentan con claridad este segundo efecto.

Por último, en gracia de la brevedad y no porque carezcan de importancia, sólo cabe mencionar aquí algunas de las transformaciones internas del movimiento sindical que contribuyen a explicar su creciente presencia en la discusión de la política económica y social. En esencia, se trata de cinco procesos interrelacionados: primero, el cambio en la composición ocupacional del país, que ha dado pie al surgimiento y organización de más y más "trabajadores de cuello blanco"; segundo, el avance colectivo en los niveles de educación promedio, conducente a que las bases obreras exijan información y análisis más sofisticados a sus dirigentes sindicales en la planta lo mismo que en el país; tercero, el varias veces mencionado crecimiento ocupacional del sector público, con su sindicalización y su combatividad típicas (de hecho, el liderazgo se ha desplazado sin duda desde el sindicalismo privado hacia el oficial, si se piensa en niveles de actividad huelguística, tasas de afiliación o planteamiento de tesis); cuarto, un relevo generacional en la dirigencia, todavía incompleto, donde muchos de los nuevos líderes se encuentran excelentemente capacitados para examinar y discutir políticas globales;



y quinto, el fortalecimiento ininterrumpido de las centrales no tradicionales, CSTC y CGT, y especialmente el sindicalismo no confederado y de otras agrupaciones más críticas del sistema que la UTC o la CTC.

Nada de lo dicho desvirtúa la apreciación inicial del presente artículo, en el sentido de que por patrones internacionales, el sindicalismo colombiano participa poco de la discusión sobre política económica. Ello parece atribuible, en primer lugar, a la existencia de una estructura sindical atomizada, que a su vez está determinada por la fragmentación del mercado laboral y de los intereses de clase, como se trasluce en el predominio de la negociación a nivel local. En segundo término a principios de los sesenta el sindicalismo atravesaba una etapa de reestructuración y de afianzamiento de las condiciones legales para su actividad, después de la política represiva de los gobiernos conservadores y de la dictadura militar. Tercero, desde finales de los setenta y hasta el presente ha tenido que ocuparse prioritariamente de enfrentar la política laboral y salarial restrictiva de los gobiernos y los intentos de reclasificación en el sector público, como fue indicado arriba. Luego, la dirigencia, especialmente de las confederaciones tradicionales, responde con retraso a las nuevas presiones de las bases; la renovación de los líderes nacionales es lenta; y el liderazgo en las confederaciones obedece con frecuencia más al control de sindicatos grandes que a la capacidad de conducción.

## D. Influencia de las Posiciones Sindicales

Existen maneras muy distintas de "influir" sobre el rumbo de la política económica y social; aquí se alude tan sólo a una de ellas, la coincidencia o discrepancia entre la petición *explícita* de las centrales obreras y la ulterior decisión del gobierno. Pero debe quedar en claro que la petición no es necesariamente "causa" de la decisión; que, a la inversa, la clase obrera como tal puede influir e influye decisivamente sobre la toma de decisiones aún a falta de pronunciamientos explícitos del sindicalismo (piénsese nada más en las incontables opciones que el gobierno descarta de antemano porque perjudicarían o irritarían a los trabajadores); que, en fin, medidos con el mismo rasero, tal vez los gremios patronales y en general cualquier grupo de interés resultarían tener escasa "influencia" sobre el gobierno. Consignadas tales aclaraciones, puede repetirse que el sindicalismo colombiano ha tenido poca incidencia sobre la gestión del Gobierno, si bien ella varía de un tema al siguiente.

### 1. Salario Mínimo

Las confederaciones no han tenido éxito en buscar que la fijación del salario mínimo obedezca a algún concepto de "mínimo vital". No obstante, durante la década pasada se incrementó el valor real de todas las categorías, con ciertos altibajos, lo cual puede tomarse a primera vista como un indicador de influencia. En 1974, en 1977 y a finales de 1980 se obtuvieron alzas especialmente considerables; la de 1974 estuvo vinculada con la política global del gobierno quien

simultáneamente desmontaba el subsidio al trigo y tomaba otras medidas que encarecían la vida para las clases populares; el aumento de 1977 pareció responder claramente el auge del movimiento sindical, y el de finales de 1980 al intento de impedir un segundo paro cívico nacional.

De otra parte, las confederaciones han logrado un éxito considerable en la unificación del salario mínimo en todo el territorio nacional. De 27 categorías se había llegado a tan sólo dos en 1978; se amplió la cobertura del mínimo urbano, redefiniendo como "urbanas" concentraciones con un límite de población que se ha venido reduciendo; y se ha acertado significativamente la diferencia entre el salario mínimo urbano y el rural, a menos de un 7%.

El relativo éxito que han alcanzado las confederaciones en cuanto al nivel y la unificación del salario mínimo, se debe alguna medida a las actitudes de algunos gremios, y en particular de la ANDI, quienes han coincidido con mayor frecuencia con las posiciones sindicales que con el gobierno. Ello se debe a que con mayor nivel de salario mínimo y su unificación afectarían poco al sector de empresas grandes que ellos representan y, en cambio, podrían incrementar la demanda por sus productos.

Las confederaciones, sin embargo, no han logrado que se amplíe la discusión o los poderes del Consejo para cubrir otros temas de política salarial y los relacionados con el control de precios.

De otra parte, han obtenido cierto éxito en cuanto a la presencia de

otras confederaciones en el seno del organismo; en efecto, en 1981 fue invitada la CGT, si bien algunos señalan que ello ocurrió como compensación del gobierno por el hecho de que esta central se marginó de los preparativos del foro y el paro cívico nacional y, en 1982 asistieron a las sesiones las cuatro centrales. Finalmente, las confederaciones no han logrado influencia definitiva sobre la decisión del salario mínimo, por cuanto, si bien el Consejo de Estado aceptó la demanda de la UTC en 1978 y prohibió que el salario mínimo se fijara en forma unilateral por el gobierno, éste modificó el reglamento del Consejo de Salarios para que los acuerdos pudiesen tomarse por simple mayoría con lo cual queda capacitado para imponer sus decisiones.

## *2. Prestaciones y Salario Integral*

Las confederaciones no pudieron evitar la constitución del Fondo Nacional del Ahorro y la consecuente congelación de la retroactividad de las cesantías para los empleados del sector público, durante el gobierno Lleras Restrepo. No obstante, evitaron que ello sucediera con respecto a las cesantías de los trabajadores del sector privado, aunque medió aquí la cerrada oposición de los gremios, quienes consideraron que tal iniciativa atentaba contra la liquidez de las empresas por despojarlas de esta importante fuente de capital de trabajo.

Posteriormente, la posición de las confederaciones ha constituido un veto efectivo a las propuestas del salario integral y de modificación total o parcial al régimen de cesantías, como ha ocurrido en forma

general con otras propuestas e intentos de reforma laboral. No obstante, no han tenido éxito las propuestas de modificación adelantadas por el mismo movimiento sindical, posiblemente por cuanto ellas implicarían duplicar prestaciones por un mismo concepto (por ejemplo, al establecer un seguro de desempleo y mantener el régimen de cesantías).

### *3. Política Anti-Inflacionaria*

Pese a la exigencia reiterada de congelación o controles de precios, arrendamientos y tarifas de servicios públicos, en general las autoridades económicas no han otorgado prioridad entre sus instrumentos de política antiinflacionaria a estas medidas, sino más bien, han preferido las herramientas macroeconómicas de índole monetaria y fiscal.

Así, en lo que hace a productos de primera necesidad, solamente la leche ha estado sometida por períodos a controles estrictos de precios y por lo general éstos se han elevado significativamente cuando surgen problemas de abastecimiento. Más aún, en 1974 el gobierno se empeñó en una política de "eliminar los precios políticos", vale decir aquellos que estaban sujetos a un control muy estricto que los situaba por debajo del que determinarían las fuerzas del mercado, y dismanteló la Superintendencia de Control de Precios para repartir las tareas respectivas en diversos organismos tales como el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud.

De otra parte, en 1977 se instituyó un control de arrendamientos, pero en opinión de los mismos líde-

res sindicales ello obedeció en muy poco grado a la presión del movimiento y no han resultado ser especialmente efectivos. En lo que hace a las tarifas de servicios públicos diferentes de transporte, hasta 1975, éstas aumentaron en promedio menos que el índice general de precios, con el objeto principal de evitar que las alzas pudieran ser capitalizadas por el movimiento populista de la ANAPO, entonces en auge; en alguna medida, también por temor a paros cívicos y, bastante menos, como respuesta a la petición sindical. Como queda dicho, desde 1976 se estableció un sistema de ajustes automáticos frecuentes que condujeron a incrementar las tarifas reales de los servicios en el contexto de una política de autofinanciamiento. Solamente en lo que toca a las tarifas de transporte urbano se han procurado mantener niveles bajos, otorgando subsidios crecientes a los transportadores privados, pero de nuevo más como respuesta a los movimientos cívicos de protesta que a las demandas de origen puramente sindical.

Aparentemente, sin embargo, la mayor preocupación expresada por los candidatos en la reciente campaña electoral y algunas medidas iniciales del nuevo gobierno, sugieren una mayor preocupación de las autoridades por el nivel de los precios relativos de los alimentos y de los servicios públicos y, al menos en parte, dicha preocupación puede responder a las reiteradas exigencias del movimiento sindical.

### *4. Política Social y de Servicio Público*

Como queda dicho, el sindicalismo estatal hubo de centrar sus exigencias

en impedir la aplicación generalizada de las normas previstas en la reforma de 1968. En forma sucinta puede señalarse que a este respecto obtuvieron los siguientes logros:

Primero, impedir que la reclasificación fuera aplicada a todos los segmentos de trabajadores para los cuales estaba prevista. Entre los sectores que no lograron sustraerse de los efectos de esta política están los profesores y trabajadores de las universidades públicas cuyo régimen laboral fue unificado en la reforma universitaria de 1980; el personal médico y paramédico del ISS, que si bien logró minimizar los efectos de los decretos reorgánicos de 1976, su capacidad de negociación quedó reducida a pactar el salario básico; los trabajadores de algunas empresas estatales como Telecom e Inravisión que fueron clasificadas arbitrariamente como "establecimiento público" con el fin de restringir en ellas los derechos sindicales.

Segundo, fue la presión sindical la que obligó a que los convenios de la OIT sobre derechos sindicales hubieran sido reconocidos formalmente a través de las leyes 26 y 27 de 1976. Sin embargo, hasta el momento no han sido reglamentadas y su aplicación en consecuencia no ha sido efectiva.

Tercero, la ausencia del derecho legal de contratación colectiva en parte ha sido contrarrestado mediante la obtención de "acuerdo" o negociaciones de hecho. Tal es el caso de FECODE en la negociación de salarios y del Estatuto Docente, de FENALTRASE, que en algunas oportunidades logró modificar el

tope salarial fijado por decreto y, en fin, de otros sindicatos que han impuesto la práctica de las "Actas" o acuerdos bilaterales sobre aumentos salariales y condiciones de trabajo.

Cuarto, su lugar destacado en las luchas sindicales y el haberse constituido en uno de los sectores claves del sindicalismo, obligó por ejemplo al Gobierno de Turbay a invitar a las federaciones estatales a las comisiones de concertación constituidas en 1981.

Quinto, la reivindicación de un marco legal que extienda los derechos sindicales universales a los trabajadores estatales y el reconocimiento de que el actual régimen no permite solucionar los conflictos laborales, ha dejado de ser de interés exclusivo de los sindicatos del sector; se ha convertido en uno de los aspectos centrales de todo el movimiento sindical y en un tema prioritario para el gobierno y los partidos políticos. En el momento, la reestructuración e implantación efectiva de la Carrera Administrativa y la discusión sobre si ella excluye o no los derechos sindicales, constituye uno de los problemas destacados del debate político.

En el caso concreto de la educación, se impidió la aplicación del Estatuto Docente de 1971, de la Reforma Universitaria de 1972 y 1973 (en asocio con el movimiento estudiantil) y del Estatuto Docente de 1977. En cambio, FECODE negoció en 1979 un Estatuto Docente más favorable. La presión sindical ha incidido también en que la Nación asuma más responsabilidades financieras en este sector a través de la nacionalización de la educación

primaria (1960), la institución de los Fondos Educativos Regionales (1968), el establecimiento del Situado Fiscal (1971) y la nacionalización de la Educación Secundaria (1975).

##### *5. Política Industrial, Financiera y de Comercio Exterior*

En lo que hace a la política de comercio exterior y de industrialización, los recientes planteamientos del movimiento sindical no parecen haber tenido una considerable influencia. La preocupación actual por la reactivación de la deprimida industria nacional, por el nivel de las tasas reales de interés y por mayores controles al sector financiero, obedece a la urgencia de remediar la situación existente y, sin duda, también a las presiones conjuntas de los gremios y el movimiento sindical. No obstante, resulta difícil estimar el peso específico que este último ha tenido al respecto, más allá de la mediación directa ante el Ministerio de Trabajo para impedir el cierre de algunas empresas y algunos despidos en masa.

En otros campos, las propuestas generales del movimiento sindical no han tenido mayor incidencia. De hecho, los líderes, particularmente los dirigentes de UTC y CTC, quienes han participado más en reuniones de concertación, expresan una considerable frustración al respecto. Así, hoy en día no solamente no reconocen ningún éxito a la política antiinflacionaria sino que ponen en tela de juicio su intención y afirman que se aplicó de hecho una política inflacionaria en favor de los monopolios, especialmente del capital financiero, y en contra de los intereses inmediatos de la clase trabajadora. Es común así

mismo señalar el poco interés real mostrado por los gobiernos en la participación del movimiento sindical dentro de la toma de decisiones; a su manera de ver, las invitaciones esporádicas al diálogo o la "concertación" son poco más que distractores utilizados en momento de crisis o para conjurar la amenaza de paros nacionales.

Pero la escasa influencia se debe también, en concepto de los mismos líderes, a la relativa vaguedad y falta de viabilidad política, bajo las condiciones actuales, de algunas propuestas sindicales. Por ejemplo, es evidente que la exigencia de incrementos generalizados del 50% en los salarios y de congelación de precios no podían tener una acogida favorable dado el entorno político y las directrices generales trazadas por los gobiernos. Así mismo, la insistencia en rechazar en forma indiscriminada las alzas de tarifas de servicios públicos se enfrentaba diametralmente con las políticas del Gobierno y con las necesidades financieras de las empresas respectivas.

El carácter "radical" de muchas propuestas se debió, en buena medida, a que los sectores de izquierda (la CSTC y el movimiento no confederado) al igual que la CGT hasta el momento de fusionarse con UTRACUN, optaron por una actitud contestataria y de denuncia, que no reflejaba el deseo ni la ilusión de su capacidad de influir sobre las políticas concretas. En algún grado por supuesto, esta actitud correspondía al marginamiento de que fueron objeto tales sectores de la discusión auspiciada por los gobiernos.

Por su parte, la UTC y la CTC, que fueron consultadas con mayor fre-

cuencia, proponían algunos mecanismos más viables; por ejemplo, planteaban el "control" de precios antes que su "congelación". Sin embargo, el diagnóstico y el carácter de sus propuestas fue por lo general relativamente simplista. Además, su adhesión a las propuestas más radicales y menos viables constituía una concesión a las vertientes de izquierda que durante la mayor parte de la década, en razón de su mayor militancia, venían creciendo a expensas suyas.

## E. Elementos de la Transición

### 1. Cambios en la actitud del movimiento sindical

A principios de los años ochenta se advierten algunos cambios en la actitud del movimiento sindical frente a la discusión y negociación de la política económica. Como ejemplo, a las reuniones de concertación convocadas por la administración Turbay en 1981 (buscando primordialmente evitar la realización del segundo paro cívico nacional, y a la cual se invitó por primera vez a todos los sectores del movimiento sindical) asistieron voceros de cada central y en algunos temas suscribieron documentos conjuntos con gremios de la producción que exigían del Gobierno, entre otras cosas, medidas orientadas a la reducción de las tasas de interés y a la protección de la industria nacional. Líderes de vertientes tan distintas como la UTC y el movimiento no confederado coinciden hoy en señalar la necesidad de proponer medidas más concretas y más viables, lo mismo que de aliarse con los sectores productivos, por ejemplo, en contra

de los intereses del capital financiero, como formas de asegurar mayor incidencia práctica. Esta nueva actitud refleja el hecho de que, en las circunstancias del momento, se dió en efecto una coincidencia de intereses entre los gremios de la producción (agrícolas e industriales) y el sindicalismo, dada la situación de estancamiento de la producción y el alto nivel de las tasas de interés.

En forma más general se advierte un cambio de actitud posiblemente irreversible. En efecto, de una parte, dirigentes de las vertientes de izquierda del movimiento sindical expresan la necesidad de abandonar la actitud puramente contestataria y su decisión de elevar propuestas concretas y viables dentro del régimen actual, concediendo validez a la lucha por reformas así mantengan una perspectiva de transformación radical en el largo plazo, y de participar en negociaciones con el Gobierno y con los gremios en cuanto a la política económica. De otra parte, dirigentes de la UTC y la CTC señalan también la necesidad de profundizar sobre los temas de política económica y de presentar propuestas más concretas, a tiempo que manifiestan una nueva decisión de actuar mancomunadamente con los movimientos de izquierda, de desvincularse en mayor medida de los partidos tradicionales y de asumir un nuevo papel protagónico en la esfera política.

Restan, claro está, diferencias importantes entre los diferentes sectores del movimiento sindical. Así, por ejemplo, las corrientes de izquierda hacen mayor hincapié sobre la necesidad de exigir algunos controles sobre el poder monopólico de los gru-

pos financieros e industriales, como paso previo para poder aplicar una política de control de precios; a su turno las centrales tradicionales insisten sobre la necesidad de estimular la producción y mejorar la comercialización de los productos, en particular de los básicos. Sin embargo, en uno y otro caso, el reclamo simple de controlar y congelar los precios ha dado paso a análisis globales de donde puedan deducirse propuestas de mayor viabilidad y efectividad. Algo similar se observa en otros temas específicos; por ejemplo, dirigentes de las diversas tendencias se inclinan a abandonar los planteamientos generales contra alzas en las tarifas de servicios públicos para insistir en que no se eleve el valor de estas para las clases populares y se acuda a estructuras tarifarias más progresivas.

Así mismo, el énfasis en los canales de acción difiere entre las centrales. La UTC, la CTC y la CGT prefieren la concertación tripartita y la presencia del movimiento sindical dentro de las instituciones decisorias. Por su parte, la CSTC y el movimiento no confederado hace énfasis sobre la necesidad de negociar directamente con el Estado, en ausencia de los gremios, sobre temas como el control de monopolios y de precios, la municipalización del transporte urbano, el fortalecimiento de Empresas Públicas como los ferrocarriles y los puertos, y otras que en su concepto no podrían ser acordados con los empresarios pero sí con el Gobierno. Sin embargo, como se ha mencionado, sostienen que es posible efectuar alianzas específicas con algunos gremios productivos para impulsar conjuntamente políticas respecto de las tasas de interés,

control del sector financiero y defensa a la producción nacional, manifestando su disposición a participar en futuros mecanismos de concertación tripartita. Esta nueva orientación difiere substancialmente del rechazo sistemático a la "concertación" que predominó a lo largo de la última década y de las actitudes predominantemente contestatarias y de denuncia.

## 2. La Unidad de Acción

A pesar de las diferencias de ideología y de técnica entre las centrales se da, pues, un claro proceso de convergencia en la actualidad. Ello puede conducir a una acción más cohesionada y efectiva por parte del movimiento sindical frente a la discusión y la negociación de la política económica. La necesidad de una mayor unidad de acción sindical se ha hecho más evidente frente a la urgencia percibida de influir eficazmente sobre la política económica. La presión hacia la unidad de acción sin embargo, no ha dependido principalmente de ello, sino también, y en forma probablemente prioritaria, de la necesidad de actuar aunadamente frente a la política laboral general, a los proyectos de reforma en el código y a los de índole prestacional que se agitaron a lo largo de la década, lo mismo que a la ofensiva de reclasificación dentro del sector público.

La tendencia hacia una mayor unidad de acción sindical ha tenido ya múltiples manifestaciones. La creación del Consejo Nacional Sindical, la actuación conjunta durante el primer paro cívico nacional de 1977, el intento del primer foro nacional

sindical por agrupar las distintas vertientes en acuerdos unitarios, los movimientos regionales hacia la unidad organizacional (v. gr. en Santander), el renovado interés en desarrollar sindicatos de industria y en fortalecer las federaciones por ramas industriales, apuntan todos en el mismo sentido. Sean cuales sean las causas primigenias de estas tendencias, es innegable que ellas se refuerzan por la necesidad de influir sobre la política económica estatal y que, en la medida en que se desarrollen, crearán condiciones más favorables tanto para la elaboración de diagnósticos y propuestas como para buscar una mayor incidencia sobre la toma de decisiones. Debe observarse la similitud a este respecto con lo ocurrido en otras partes del mundo<sup>4</sup>.

### 3. Relaciones con los partidos

Finalmente los procesos descritos han afectado en alguna medida la relación entre el movimiento sindical y los partidos políticos. En el caso de la UTC y la CTC, se han manifestado en forma nítida en los planteamientos repetidos, y en las decisiones adoptadas en los últimos congresos de Medellín y Cali, respectivamente, de proceder a crear un movimiento político propio de corte social-demócrata separándose en mayor medida de los partidos tradicionales. Esta tendencia constituye una respuesta a la percepción de que aquellos han venido asumiendo posiciones esencialmente antisindicales, en lo referente a sus propuestas de reformas laborales o prescricionales; ciertamente se ha visto reforzada por la frustración que mani-

fiestan los dirigentes en cuanto a su escasa influencia en la política económica. Se percibe que dichos partidos difícilmente se apersonan de las propuestas del movimiento y, además, que tienen una escasa influencia directa como tales sobre las decisiones de política económica, las cuales son en mucha mayor medida competencia exclusiva del Gobierno de turno. Por ello, se hace importante asumir un rol político propio para lograr influir en mayor medida sobre las iniciativas y decisiones del gobierno, tanto en materia laboral y sindical como en lo que se refiere a la política económica y social en general.

Por su parte, la nueva actitud no ha dejado de estar vinculada con algunos cambios en la relación sindicatos-partidos dentro de los movimientos de izquierda. La relación directa y casi orgánica entre los partidos y grupos de izquierda y los sindicatos orientados por ellos, se hace más difícil y ello se expresa en el acentuamiento de tendencias que reclaman mayor autonomía e independencia de las organizaciones sindicales, en contraposición a aquellas que afirman el papel directivo del partido sobre toda la actividad y orientación sindical. Este fenómeno se hace palpable en las relaciones de la CSTC y el Partido Comunista. De otra parte, la ruptura del MOIR y el retiro de este de lo más representativo de la dirigencia sindical que seguía sus orientaciones, estuvo vinculada con el rechazo radical del movimiento a la concertación y negociación de la política económica y reformas sociales con el Gobierno, así como a la acción conjunta con otras vertientes del movimiento sindical. Este acontecimiento ha re-

<sup>4</sup> G. Perry, op. ct.



sultado decisivo en las nuevas actitudes del movimiento no confederado, en lo que hace a intentos por lograr una mayor unidad organizativa y de acción entre los distintos grupos que lo conforman y con otras corrientes del movimiento sindical confedera-

do, así como en cuanto a su disposición a negociar con el Gobierno y con los gremios reformas y medidas concretas de política económica. Aquí, también, se encuentran similitudes con procesos que han tenido lugar en otras latitudes<sup>5</sup>.