

La Encrucijada Laboral

Hernando Gómez Buendía

La Encrucijada Laboral

Hernando Gómez Buendía*

“La fuerza del sindicalismo colombiano proviene menos de su capacidad para constituirse en movimiento político, que de servir como catalizador en las crisis del régimen”.

Daniel Pecaud, 1971

A. Introducción

El paro general del pasado 14 de septiembre, por sí mismo y por sus repercusiones políticas, los brotes huelguísticos en una serie de establecimientos claves para la economía nacional, y aún la amenaza incipiente de otra suspensión general de actividades, han vuelto la atención preocupada del país hacia el movimiento sindical.

En cuanto tal, el paro masivo no carece de antecedentes. En noviembre de 1945, bajo el gobierno del Alberto Lleras, la CTC ensayó una primera huelga general. En 1947, y otra vez en abril y en septiembre de 1949, la misma central trató infructuosamente de organizar suspensiones colectivas del

trabajo contra el gobierno de Ospina Pérez. En mayo de 1957, el cese colectivo promovido por los patronos contribuyó en mucho a la caída del general Rojas Pinilla. Durante la noche del 24 de enero de 1965, la administración Valencia pactó con las centrales UTC y CTC el levantamiento de la orden de paro nacional que aquellas habían impartido para el día siguiente. El 22 de enero de 1969, bajo la presidencia de Lleras Restrepo, se produjeron suspensiones del trabajo en Cali, Medellín y otras ciudades. Por último, el 8 de marzo de 1971, el gobierno del doctor Pastrana hubo de afrontar un “paro cívico” nacional de medianas proporciones.

Los movimientos de 1947, 1949 y 1957 fueron más explícitamente políticos; a partir de entonces, el **casus belli** ha sido de índole económica: el impuesto a las ventas, en 1965; las alzas al transporte urbano, en 1969; la inflación y el deterioro salarial en 1971 y otra vez en 1977. En todos los casos, se han argüido o imputado motivaciones políticas o económicas, legales o ilegales; y es bien posible que cada argu-

* El autor agradece la colaboración de Mauricio Archila y los comentarios de Carlos Caballero.

mento tenga cuando menos alguna validez. Pero: constituyó el paro del 14 apenas otro "retozo democrático", o es síntoma de un hondo cambio de cariz en el movimiento obrero colombiano? Se ha tornado él más fuerte, más "maduro", más combativo, o más "politicizado"? Para ayudar a contestar estas preguntas, el presente informe se ocupa en primer término de examinar las principales demandas obreras, ofreciendo elementos para estimar su justeza, su viabilidad y su eventual significado. Pasa luego a ensayar explicaciones de la inquietud obrera, y concluye sugiriendo algunas hipótesis acerca de la "transición" —o la "no transición"— en el movimiento sindical colombiano.

B. Las exigencias

En una serie de documentos, especialmente en la carta remitida por la UTC y la CTC al Presidente López el primero de agosto, y en el comunicado de las centrales a la "clase asalariada del país" el 21 de octubre, el sector organizado de los obreros ha consignado cerca de treinta reclamos específicos. Sus demandas pueden ser agrupadas en ocho categorías:

i) Referentes a la condición económica del trabajador. Adopción de la "prima móvil" prevista en la Ley 187 de 1959; reunión del Consejo Nacional de Salarios para unificar y reajustar el mínimo; aumento general de sueldos y salarios en un 50% (petición sustitutiva de la prima móvil); y abolición del impuesto de ganancia ocasional sobre las "indemnizaciones y prestaciones" percibidas por el trabajador.

ii) Referentes al régimen individual del trabajo. Jornada generalizada de 8 horas diarias y salario fijo para los conductores de vehículos públicos.

iii) Referentes al régimen colectivo del trabajo. Prohibición de pactos colectivos y contraplegos patronales; contratación colectiva para los trabaja-

dores del sector público; fortalecimiento legal del sindicalismo de industria; levantamiento de las sanciones impuestas a los sindicatos y reintegro de los trabajadores despedidos a raíz del paro de septiembre.

iv) Referentes a las instituciones del sector. Derogatoria de los decretos extraordinarios que reestructuraron el Instituto de los Seguros Sociales; representación igualitaria de los trabajadores en las cajas de compensación familiar; y revisión del decreto reglamentario de la Ley 27 de 1975 (sobre Centros de Atención Integral al Pre-escolar).

v) Referentes a las libertades ciudadanas. Levantamiento del estado de sitio y excarcelación de los "presos sindicales".

vi) Referentes a la política económica general, para reducir la inflación y elevar el nivel de empleo. Congelación de precios y tarifas; reposición del Certificado de Abono Tributario, morigeración de la renta presuntiva y eliminación del impuesto sobre las ventas de bienes y servicios no suntuarios.

vii) Referentes a la política social en general. "Entrega inmediata a los campesinos de las haciendas intervenidas por el Incora"; aumento e irrigación eficaz del crédito para los "campesinos pobres"; reforma educativa, con consulta a los estamentos interesados; y reapertura de las universidades públicas, con suficiente apropiación presupuestal.

viii) Expresiones de solidaridad laboral. Abolición del Estatuto Docente y de los decretos pertinentes en la reforma del ICSS. Pronta solución de los conflictos que, con distinta intensidad, se han presentado en ECOPETROL, el Ministerio de Hacienda, Ladrillera Santa Fe, Pasteurizadora San Luis, Cementos Caldas, Nare y Colcarburos, Icolgrasas, Triplex Pizano, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Chrysler Colmotores, Gaseosas Lux, Sintragaco,

y en la industria bancaria, la Administración Postal Nacional y el sector de salud pública.

En sus propias palabras, por lo tanto, el manifiesto obrero no invoca pretensiones revolucionarias ni pretende desbordar el marco jurídico. Más bien, recoge y sistematiza reclamos, viejos y nuevos, pero siempre concretos y eventualmente negociables dentro del orden institucional. Aunque hayan sobrevenido presiones de **facto**; aunque no dejan de percibirse sesgos en la vocería sindical —la reivindicación de los trabajadores del sector marginado, por ejemplo, ha resultado ser más bien simbólica— y aunque la aspiración no haya sido siempre sometida a la autoridad competente para decidir. En todo caso, cabe preguntar en primer término acerca del contenido, la suerte probable y la implicación de los más importantes reclamos obreros.

C. La "Prima Móvil", una aspiración archivada

La primera y más sonada exigencia de las centrales al organizar el paro de septiembre radicó en que el Gobierno Nacional declarase vigente la "prima móvil prevista en la Ley 187 de 1959, a cuyo tenor:

"Artículo 7o.: Para el caso de que los índices promedio de costo de vida en cualquier semestre calendario posterior al primer semestre de 1960 —cuyos índices promedios se tomarán como base ciento (100)— tengan un aumento de cinco por ciento (5%) o más en relación con los de dicho semestre básico, todos los empleados oficiales y particulares deberán pagar a sus asalariados, junto con el salario periódico, una "prima móvil" proporcional a éste y liquidada según las siguientes reglas:

a) Si el aumento es de cinco por ciento (5%) o más sin llegar a diez por ciento (10%), la prima será equivalente a un cinco por ciento (5%) del respectivo salario cuando éste no exceda

de mil pesos (\$ 1.000) mensuales, o de un cinco por ciento (5%) de los primeros mil pesos (\$ 1.000) cuando exceda; si el aumento es de diez por ciento (10%) o más, sin llegar al quince por ciento (15%), la prima será de un diez por ciento (10%); si el aumento es de un quince por ciento (15%) o más, sin llegar al veinte por ciento (20%), será de un quince por ciento (15%), y así sucesivamente.

b) Si en cualquier semestre los índices promedios no alcanzaron a exceder del cinco por ciento (5%) en relación con los del semestre básico, no se causará ninguna prima durante el semestre subsiguiente.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, previa una consulta con el Consejo Nacional de Salarios y estimando las mejores conveniencias nacionales desde el punto de vista de la estabilización monetaria y del mantenimiento de un adecuado equilibrio entre el salario y el costo de la vida, determinará la fecha, a partir de 1960, en la cual la prima móvil deberá entrar en vigencia, según lo decreta la presente ley.

Artículo 8o. Cuando la prima móvil se estabilizare en un veinte por ciento (20%) o más, durante dos semestres consecutivos, quedará incorporada a los respectivos salarios básicos desde el primer día del semestre subsiguiente, y los índices promedio de aquellos dos semestres pasarán a constituir la base de las nuevas primas móviles que llegaren a causarse en el futuro".

En la euforia democrática y el reverdecimiento sindical que acompañaron la constitución del Frente Nacional —la UTC pasó de agrupar 288 agremiaciones en 1957 a 580 en 1959, y la CTC aumentó sus efectivos de 27 a 400 sindicatos durante el mismo lapso¹ — cuando, además, la inflación "de dos dígitos" era prácticamente impensable, el legislador se aventuró

¹ E. Caicedo, *Historia de las Luchas Sindicales en Colombia, Suramérica, Bogotá, 1971*, pp. 97 y 103.

a conceder aquella especie de corrección salarial según el costo de la vida. Pero el propio mecanismo legal y el cambio en la circunstancia política y económica, se encargaron de derrotar la previsión. Porque la entrada en vigencia de la prima era decisión discrecional del gobierno, pero a partir de entonces continuaría en forma automática; porque el ritmo alcista de los precios vino acentuándose y el sindicalismo perdió de su atractivo político; y porque, más simple pero más serio, cada nuevo aplazamiento hacía más gravosa para el empleador y para el conjunto de la economía, más remota por lo mismo, la adopción de la prima.

De la última argumentación se aparta un autorizado observador, en cuyo sentir, "si para el segundo semestre de este año (1977) se hubiera aceptado introducir la prima móvil, ésta había implicado un mayor ingreso para todos los trabajadores, de (apenas) \$250 mensuales... No puede uno menos que preguntarse, al ver las cifras sobre el impacto de la prima móvil, si lo que ha motivado a la CTC y a la UTC a tomar nuevamente esa bandera no es principalmente la necesidad política de reafirmar su posición en el sector sindical"². Con todo, el cálculo de \$250 mensuales por trabajador sólo podría acogerse bajo uno de tres supuestos. Primero que la prima hubiese tenido vigencia a partir del segundo semestre de 1961 (Cuadro 1) lo cual, evidentemente, no es cierto; segundo, que ella hubiese sido incorporada al salario a partir del segundo semestre de 1976 (artículo 8° de la Ley) lo cual tampoco es cierto. O tercero que, al ser declarada la prima en julio pasado, el gobierno hubiese adoptado como base el primer semestre de 1977; pero, aún en su infortunada redacción, la ley reza a las claras que deberán tenerse como puntos de referencia los índices promedio del primer semestre de 1960, y que la discrecio-

CUADRO I
MAXIMOS INCREMENTOS SALARIALES
RESULTANTES DE LA APLICACION
DE LA PRIMA MOVIL
(pesos mensuales)

Año	"Prima Móvil"	Prima incorporada al salario
1960	I	—
	II	—
1961	I	—
	II	50
1962	I	50
	II	100
1963	I	100
	II	400
1964	I	450
	II	100
1965	I	100
	II	115
1966	I	125
	II	135
1967	I	50
	II	100
1968	I	150
	II	200
1969	I	250
	II	—
1970	I	50
	II	100
1971	I	150
	II	200
1972	I	300
	II	50
1973	I	150
	II	250
1974	I	400
	II	150
1975	I	250
	II	450
1976	I	100
	II	200
1977	I	350
	II	250

Fuente: Estrategia Económica y Financiera, septiembre de 1977, p. 8.

nalidad del gobierno no alcanza a cambiar dicho periodo base, sino sólo a estimar el momento a partir del cual deba regir la prima.

Así, en la situación hipotética de haberse dado curso a la prima móvil desde el momento en que fue causada por los índices de inflación, el mecanismo habría operado automáticamente en 32 de los 35 semestres corridos después del primero de 1960, y se habrían registrado siete incorporaciones de la prima al salario, incorpora-

² Estrategia Económica y Financiera, septiembre de 1977, p. 8.

ciones por un valor máximo de \$1.955 (para sueldos iguales o superiores a \$1.000 mensuales en 1960). Con aparente razón pues, la prima fue ensayada y "desmontada" por Wilson en Inglaterra, por De Gaulle en Francia y por Perón en Argentina (aunque el "desmonte" fue acompañado, también es cierto, por estrictos controles de precios). Máxime, cuando las revisiones del salario mínimo y las negociaciones colectivas han elevado la remuneración del trabajo en proporción comparable, y aún superior, a la que, **por sí solos**, hubiesen significado dieciseis años de prima móvil. Con solo ella, el salario mínimo estaría hoy cerca de \$1.930 mensuales (\$2.180 si se incluye la prima correspondiente al segundo semestre de 1977) en lugar de los \$2.343, \$2.193 y \$2.004 efectivamente vigentes. A su turno, los salarios corrientes habrían aumentado, como máximo, en un 195% (para sueldos de \$1.000 en 1960) contra un incremento efectivo próximo al 457% en el salario obrero promedio del sector manufacturero.

Bien distinta sería la situación, de haberse puesto en vigencia la prima móvil sólo a partir del segundo semestre de 1977. En lugar de los \$250 mensuales por trabajador, se trataría de \$10.400 durante estos seis meses, más la práctica certeza de primas sucesivas y de futuras incorporaciones al salario. Si tal mejora fuera a extenderse a la totalidad de la población ocupada (cerca de cinco y medio millones de personas) su costo mensual total rondaría los 57 mil millones de pesos; en el caso, más probable, de que ella englobará solo a los trabajadores del sector moderno (estimados en 1.200.000) la prima supondría cerca de 12 mil millones de pesos por mes. Es decir, entre 342 mil y 72 mil millones de pesos tendrían que haber sido emitidos o reasignados durante el semestre en curso, por este mero concepto. La prima, pues, era un imposible económico y un imposible político. Las centrales lo entendieron así, y sustituyeron tal pretensión por la exigencia de un alza

general de salarios, empezando por el mínimo.

D. Reajuste y Unificación del Salario Mínimo

Tras el fracaso de las negociaciones tripartitas en el seno del Consejo Nacional de Salarios, procedió el gobierno a decretar dos alzas sucesivas de las remuneraciones mínimas. La primera, del 26%, a partir de noviembre del presente año, y la segunda, del 10%, que deberá regir desde el primero de mayo de 1978. Ni los empleadores ni las centrales obreras se declararon satisfechos con el reajuste: las segundas, porque aspiraban a la unificación de las tres categorías en \$92 diarios (esto es, a revisiones del 48%, al 59% y el 74%, respectivamente); los gremios, porque venían proponiendo una sola elevación, del orden del 20%. A primera vista, el gobierno se ubicó más cerca de los empleadores que de los trabajadores, en la fijación del porcentaje y en no unificar el mínimo legal. En cambio, el ejecutivo estipuló dos alzas en lugar de una, y el reajuste supone una importante recuperación en el poder adquisitivo de este tipo de salario (cuadro 2). De hecho, el mínimo real vigente en noviembre de 1977 sólo ha sido superado por los de enero de 1963 y noviembre de 1974. Así, en términos de fuerza negociadora, quizá puede llamarse a "empate" en la cuantía, y a franca derrota de la tesis obrera en materia de unificación.

¿Cuál puede ser el impacto de la revisión salarial sancionada por el gobierno? A la fecha del censo de 1973, más de dos y medio millones de trabajadores percibían ingresos cuando más equivalentes al salario mínimo³. Un 36% de la fuerza de trabajo ocupada en las cuatro ciudades mayores, o alrededor de 900.000 personas, se encontraban en aquella situación, hacia

³ DANE, XIV Censo Nacional de Población y III de Variación (Muestra de Avance).

CUADRO 2
SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES EN LOS SECTORES URBANO Y RURAL
(pesos diarios)

Año	Mes	Sector urbano				Sector rural			
		Nominal		Real*		Nominal		Real*	
		Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)	Nivel	Variación (%)
1963	Enero	14.00	—	184.4	—	9.00	—	175.2	—
1969	Julio	17.30	23.6	100.0	-45.8	11.70	30.0	100.0	-43.0
1972	Abril	22.00	27.2	98.7	-1.3	15.00	28.2	99.6	-0.4
1973	Diciembre	30.00	36.4	96.8	-1.9	24.00	60.0	114.5	15.0
1974	Noviembre	40.00	33.3	107.3	10.8	34.00	41.7	134.7	17.6
1976	Agosto	52.00 ^{1/}	30.0	90.3	-8.4	44.00 ^{2/}	29.4	122.8	-8.9
1977	Enero	59.00 ^{1/}	13.5	101.9	3.7	50.00 ^{2/}	13.6	127.4	3.7
1977	Agosto	62.00 ^{1/}	5.1	84.3	-17.3	53.00 ^{2/}	6.0	106.3	-16.6
1977	Noviembre	78.00 ^{1/}	25.8	106.9	26.8	67.00 ^{2/}	26.4	135.5	27.5
1978	Mayo	86.00 ^{1/}	10.3	102.5 ^{3/}	-4.1	73.50 ^{2/}	9.7	129.2 ^{3/}	-4.6

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y cálculos de FEDESARROLLO.

* Base: Julio 1969 = 100.

^{1/} Se refiere a las principales ciudades del país, y excluye los trabajadores del sector primario.

^{2/} Se refiere a los trabajadores del sector primario en todo el país.

^{3/} Alza proyectada para noviembre de 1977 a abril de 1978 en el índice de precios al consumidor obrero: 15%.

julio de 1977^{4/}. En un estudio más comprensivo y cuidadoso, aunque todavía insuficiente, Mattos encontró cómo, en 1974, el porcentaje de trabajadores urbanos por debajo del mínimo era del 15.8%, y su contraparte rural del 60.2%, para un total de 2.330.625 individuos^{5/}. En teoría por lo tanto, el simple reajuste del salario habría de repartir mensualmente no menos de mil millones de pesos entre más de dos millones obreros rurales y urbanos, sin incluir las prestaciones anexas.

El efecto real de alza en el mínimo sobre la distribución del ingreso será, con todo, mucho menor de lo que podría esperarse: hacia 1974, la obligación de pagar el mínimo legal era evadida por los patronos del 9.5% de los traba-

jadores urbanos^{6/}, y de quizá un 45% de los obreros rurales^{7/}; más aún, la cobertura efectiva del mínimo se concentra notablemente en los cuatro principales centros urbanos, aun cuando aquí abundan también las violaciones^{8/}. En breve, el decreto beneficiaría cuando más a un millón de trabajadores, concentrados en el estrato urbano medio bajo y en el sector medio campesino, pero no tocaría en su núcleo al "50% más pobre" de la población colombiana.

Por lo demás, las alzas en el salario mínimo tienen algún efecto negativo sobre la generación de empleo. Según cálculos de Planeación Nacional, cada \$100 de reajuste disminuyen en 1.44% la tasa promedio de ocupacio-

⁴ Estimado con base en información de la encuesta ANIF - Coldatos.

⁵ G. Mattos, "Estimación de la cobertura del Salario Mínimo y Cumplimiento de la Legislación", Revista de Planeación y Desarrollo, VII, 2, Julio-Diciembre de 1975, pp 97-112.

⁶ Mattos, op. et. loc. cit.

⁷ Estimativo de FEDESARROLLO, con base en los avances del Censo de 1973.

⁸ Mattos, op. cit.

nes⁹; este impacto se registra con rezagos estimados de entre 3 y 16 meses, según sea el renglón de actividad económica¹⁰/.

Parece también que los salarios mínimos impulsan en algún grado las remuneraciones promedio, entre 8 y 20 meses después de haberse producido el alza en los primeros¹¹ /. En su tendencia a contraer el empleo y en el hecho de que no contribuya a reducir la dispersión salarial, se encontrarían dos argumentos adicionales para restar de la capacidad redistributiva del reajuste en los salarios mínimos.

Por último, la unificación de la tarifa salarial mínima en todo el país tendería a agilizar el funcionamiento del mercado laboral y a acortar la brecha entre "las dos Colombias". En la práctica sin embargo, ella podría agravar el desordenado proceso migratorio, afectaría los costos y reduciría más el empleo en las actividades tradicionales y marginales, extendiendo de contera, la evasión del salario mínimo. Quizá pues una estrategia de simplificación y uniformación gradual, como la que se ha venido siguiendo, resulte la más aconsejable.

E. Alza General de Salarios, Congelación de Precios y Tarifas

1. Justificación del Reajuste

La remuneración del trabajo como porcentaje del Producto Interno Bruto vino en descenso entre 1970 y 1975: del 41.2 que fue en el primer año, subió al 41.5 en 1971; pero bajó al 40.0 en 1972, al 37.6 en 1973, y al 36.3 en 1974, para recuperarse apenas

⁹ Citado por R. Armenta, "Salario Mínimo Legal y Desempleo", Empleo y Desempleo, 2, 2, Febrero de 1977, Cuadro I.

¹⁰ S. Tobón, "Efectos de una Modificación del Salario Mínimo sobre los salarios de Categorías Superiores y sobre el Nivel de Empleo", Revista de Planeación y Desarrollo, VII, 2, julio - diciembre de 1975, pp. 75-96.

¹¹ Tobón, op. cit.; véase también J.M. Mesa, La curva de Philips en Colombia, Bogotá, ANIF, 1976.

CUADRO 3
EVOLUCION DEL SALARIO REAL
MANUFACTURERO PROMEDIO PARA
OBREROS Y EMPLEADOS, 1971-1977
(En mayo de cada año)

Año	Obreros	Empleados
1971	100.0	100.0
1972	96.8	118.8
1973	87.6	88.9
1974	83.2	86.3
1975	80.6	81.7
1976	84.0	83.3
1977	77.4	76.5

Fuente: DANE, Boletín Mensual de Estadística, Nos. 293 y 309, y avances de la Encuesta Manufacturera para 1977.

un tanto, hasta el 36.5, en 1975¹²/. Probablemente además, el ritmo y la composición del alza en los precios durante 1976 y 1977 han hecho poco para remediar, si no han empeorado ya, la tendencia descrita. En concordancia con lo anterior, la capacidad adquisitiva del salario manufacturero se ha deteriorado casi continuamente durante los últimos siete años: según indica el cuadro 3, la remuneración real promedio de los obreros industriales en mayo de 1977 era un 22.6% inferior a la que disfrutaron en el mismo mes de 1971 y la de los empleados había descendido en 23.5% durante el mismo lapso. En cambio, el ingreso laboral real en las zonas rurales, aunque sigue siendo bajo, ha experimentado un franco repunte: la capacidad de compra del campesino asalariado creció en un 41.2%, dice el cuadro 4, entre 1970 y 1977.

De su parte —y tan deleznable como puedan ser— las cifras sobre distribución del ingreso no pueden dar pie al optimismo. Según el Censo de 1973, el 92% de los trabajadores rurales y el 81.3% de los urbanos percibían menos de \$2.000 mensuales; en el otro

¹² Banco de la República, Cuentas Nacionales, 1970-1975, p. 13.

CUADRO 4
SALARIOS AGRICOLAS PROMEDIO, NOMINALES Y REALES, 1970 y 1976-77
 (Promedio nacional)

Año	Trimestre	Salario nominal (\$)	Salario real*	Indice salario real
1970	—	18.80	4.13	100.0
1976	I	55.00	4.63	112.1
	II	59.50	4.73	114.5
	III	64.00	4.79	116.0
	IV	68.50	4.86	117.7
1977	I	82.00	5.38	141.2

Fuente: DANE, Boletín Mensual de Estadística, No. 312, P. 39.

* Base 1954.

extremo, solo dos de cada mil personas ocupadas en el campo y catorce de cada mil trabajadores urbanos recibían más de \$10.000 mensuales. Todavía más, la concentración de los ingresos parece haberse acentuado en el pasado reciente: entre septiembre de 1974 y marzo del año en curso, se duplicó el porcentaje de trabajadores que, en las cuatro principales ciudades, recibía menos de \$2.000 mensuales (en pesos constantes de 1977) pasando de representar el 25% a ser el 50% de los ocupados; entre tanto, los perceptores de más de \$10.000 se comprimieron desde el 13.8% hasta el 6.5% de la población laboral urbana empleada (cuadro 5).

Los guarismos discutidos atrás, de entrada sugieren varias reflexiones. Primero, la urgencia de afirmar una más progresiva distribución del ingreso o, al menos, de contener su deterioro. Segundo, la oportunidad de proceder al reajuste en los salarios, previniendo su ulterior retroceso por causa de la inflación. Tercero, la revisión salarial debería tener en cuenta el hecho de que la reciente evolución económica ha sido comparativamente favorable al sector campesino, desfavorable al trabajador de la industria, y más desfavorable aún al trabajador urbano no organizado. Y cuarto, al menos para el caso de los ocupados en la manufactura moderna y en las tareas agrícolas, un reajuste del 50% significaría, más

que recuperar pasados niveles de vida, una conquista neta en términos de bienestar económico.

2. Los Argumentos contra el Reajuste

El argumento más sólido y más a menudo esgrimido en contra de la necesaria revisión salarial, se fija en su repercusión negativa sobre el nivel general de precios: elevar los pagos al factor trabajo significaría un "inflación de costos" y acentuaría la actual

CUADRO 5
DISTRIBUCION DEL INGRESO ENTRE LA
POBLACION OCUPADA DE LAS CUATRO
CIUDADES MAYORES, 1974 y 1977

Nivel de Ingreso (en pesos de 1977)	Porcentaje de población ocupada (%)	
	Septiembre de 1974	Marzo de 1977
Menos de \$ 2.000	25.0	50.0
\$ 2.001 a \$ 5.000	47.0	33.8
\$ 5.001 a \$ 10.000	16.1	9.1
\$10.001 a \$ 20.000	7.3	9.6
Más de \$ 20.000	6.5	1.9

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares y avances.

Nota: Para el primer rango se utilizó como deflactor el índice de precios al consumidor obrero; para los demás rangos, el índice al consumidor empleado. Las cifras presentadas en el cuadro pueden apartarse sustantivamente de otros cálculos, bien porque toman distintos períodos para la comparación, bien porque agrupan los tramos de ingreso de manera distinta, bien porque emplean otros deflatores.

“inflación de demanda”, en vista de los hábitos de consumo de los trabajadores (sobre todo en materia de alimentos). Se anota además la improcedencia de una tal medida, en el propio momento cuando la lucha por la estabilización comienza a tener éxito. Ambas razones pesan lo suyo, y habrán de ser calibradas meticulosamente. Pero quizá quepa también señalar el peligro de hacer de la estabilización una suerte de fetiche, de proponerla como un objetivo terminal y no como una meta intermedia de la política económica. De hecho, una inflación “pura”, esto es, un alza exactamente proporcional en todos los precios y en todos los ingresos, no tiene efecto inmediato distinto de castigar a los tenedores de activos nominales fijos, lo cual puede remediarse, en algún grado, a través de arreglos financieros y tributarios. Comúnmente también, la inflación general tiende a desmejorar la balanza comercial del país; pero esta tendencia puede ser contrarrestada mediante controles a la importación, adecuados manejos cambiarios o subsidios compensatorios a la exportación.

La inflación sin embargo, no suele darse en estado “puro”, sino acompañada de cambios relativos en los precios de productos y factores, con el consiguiente impacto sobre la distribución del ingreso. En el caso colombiano de los últimos años, tal impacto aparenta ser seriamente regresivo; y aquí radica tal vez desde el punto de vista político, la más nociva consecuencia de la inflación. Más aún, cabría pensar que el alza en los precios no sólo aumenta la desigualdad económica sino que, en último término, se debe en gran parte a ella. En el contexto de la “revolución de las aspiraciones”, y en el afán de cada grupo social por mantener o elevar su poder de compra por encima del de otros grupos de referencia, la demanda tendería a exceder crónicamente la oferta¹³. Así, habría cierto

aire paradójico en la tesis que se niega a mejorar directamente la distribución del ingreso, so capa de que ello haría más difícil impedir, de manera indirecta, que la distribución continúe su deterioro. Para no insistir en la posibilidad de que, en el largo plazo, la más efectiva terapia contra la inflación radique, cabalmente, en una más igualitaria distribución del ingreso.

3. Congelación de Precios

Llevadas quizá de un afán igualmente inmediatista, las centrales obreras han reclamado la congelación de precios y tarifas en los renglones de consumo básico, para evitar que el alza de salarios se esfume tan pronto como sea acordada. De nuevo, habrá que ponderar los méritos de la propuesta y avalar su intención de que el reajuste salarial no precipite la carrera de ingresos contra precios. Pero, otra vez, habría que anotar cómo los controles administrativos distorsionan la asignación de recursos y cómo desestimulan la oferta de ciertos rubros, los de consumo básico en este caso preciso. A lo cual habría que agregar el hecho escueto de que los mentados controles difícilmente pueden llevarse a la práctica.

4. Mecanismos para el Reajuste

Cualquiera sea la conveniencia objetiva de proceder a un reajuste general de salarios, la medida no parece contar con el suficiente piso político.

Una sola vez, y bajo circunstancias bastante peculiares, el Congreso sancionó alzas de salario para todos los trabajadores colombianos (Ley 1ª de 1963); pero nada sugiere que la actual legislatura intente siquiera ocuparse de un proyecto similar. Por su parte, para implantar el reajuste, podría el gobierno apelar a las potestades derivadas del Estado de Sitio, exponiéndose a la fácil tacha de inestabilidad; o declarar el Estado de Emergencia Económica, un aparente impensable político. Alternativamente,

¹³ Este argumento ha sido parcialmente corroborado, en el plano internacional, por M. Panic, “Inflation and the Aspirations Gap”, *Lloyds, Ban Review*, octubre de 1976, pp. 9-19.

podría el Presidente requerir Facultades Extraordinarias; pero esta intención ni encontraría eco parlamentario, ni asiste al ejecutivo (pues ya ha solicitado Facultades para revisar las remuneraciones en el sector oficial exclusivamente). En fin, dentro de sus atribuciones ordinarias, no puede el gobierno proceder a una revisión general de salarios aunque, en teoría, le cabe recurrir a ciertos mecanismos jurídicos, como la fijación de mínimos para cada "actividad profesional" (artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo y artículo 2 de la Ley 187 de 1959) o la extensión de convenciones colectivas a todos los trabajadores de una "rama industrial" (Artículo 472 del Código Sustantivo). En una palabra, las centrales obreras reemplazaron una demanda económica y políticamente imposible (prima móvil) por una exigencia bien difícil en términos jurídicos, administrativos y políticos (el reajuste general de salarios y la congelación de precios).

5. *Implicaciones y Directrices*

En principio, es posible elevar el poder adquisitivo de los salarios sin necesidad de congelar precios, con la sola condición de que los costos totales aumenten menos rápidamente que el costo de la mano de obra. Un tosco ejercicio numérico sobre las Cuentas Nacionales indica cuáles podrían ser los órdenes de magnitud. Si el reajuste salarial del 50% fuese sencillamente trasladado al consumidor, el nivel general de precios se elevaría en un máximo del 20%, el salario real aumentaría en no menos del 25%, y la utilidad real sobre costos totales disminuiría aproximadamente en un 15%.

Si, de otro lado, el margen de utilidad real fuera a mantenerse constante, un alza del 50% en los salarios elevaría en cerca de 25 puntos el nivel general de precios y mejoraría cuando menos en un 20% la capacidad de compra de los trabajadores. Por supuesto, ulteriores revisiones del salario tendrían un im-

pacto proporcionalmente mayor sobre los precios o sobre las utilidades.

Así pues, desde los puntos de vista económico y social, resulta oportuno y posible proceder al reajuste general de salarios. En la estimación de la cuantía, sin embargo, deberán conjugarse muy distintos elementos de juicio. Primero: ¿cuál de los anteriores niveles de vida del trabajador se tomará como mínimo punto de referencia? El alza exigida, del 50%, va en todo caso más allá de aquel mínimo. Segundo: ¿cuál proporción de los aumentos reales en la productividad de la mano de obra, si los ha habido, debe acrecer a los trabajadores? Esta consideración es particularmente problemática, porque sugiere reajustes diferenciales según sea el renglón de actividad económica. Tercero: ¿cuál es el impacto deseado sobre la distribución del ingreso? A este respecto, habría que fijar la participación "ideal" de la remuneración al trabajo dentro del producto total, graduar la dispersión en las rentas laborales —lo cual, otra vez, se pronuncia en contra de un alza porcentual indiscriminada— y precisar la repercusión negativa del encarecimiento de la mano de obra sobre el empleo. Cuarto: ¿cuál sería el efecto de reajustar los salarios sobre el nivel general de precios, y cómo se distribuiría su financiamiento entre otros grupos económicos? Quinto: ¿cómo se tratarían los hechos de que el costo de la mano de obra tenga distinta incidencia sobre el costo total en los diversos ramos de actividad, y de que la reciente evolución económica haya afectado de manera distinta a los varios sectores trabajadores?

Solo en el marco de una efectiva y comprensiva concertación económica sería posible consultar, de manera sistemática y reposada, los criterios arriba enumerados. Y hasta podría argüirse que el mandato constitucional de practicar una "política de ingresos y salarios" (artículo 32) aunado al repetido compromiso electoral del

Presidente López, hace obligatorio este curso de acción, más, cuando la vocería de los trabajadores se encontraría unificada en el recientemente conformado "Consejo Sindical Nacional". En forma alternativa o complementaria, podría explorarse la idea de institucionalizar algún mecanismo de corrección automática de precios y salarios, alguna variedad de "indexación" o, utilizando el colombianismo, de "upaquización", a fin de mermar el efecto regresivo de la inflación sobre la distribución del ingreso. O, finalmente, podría procederse al reajuste salarial por una sola vez, y en cuantía ciertamente inferior a la planteada por las centrales obreras.

Pero a falta del alza generalizada en los salarios, la estructura del mercado laboral se está encargando de que la presión colectiva de los trabajadores sirva para fortalecer la posición negociadora de los grupos mejor organizados. Además de subrayar la ambigüedad que acompaña al movimiento obrero colombiano, este hecho tendería a aumentar la distancia económica que media entre la minoría sindicalizada y la mayoría no agremiada. Con más precisión: si se mantiene la pauta de las últimas convenciones colectivas, con reajustes promedio del 30%, la capacidad adquisitiva de los beneficiados será la más alta de la presente década, cerca de un 7% mayor que la correspondiente a 1970 (para el caso de la industria manufacturera). De su lado, los trabajadores amparados por el salario mínimo disfrutarán, al menos temporalmente de una clara mejoría, (cuadro 1-2) a tiempo que los asalariados campesinos han venido progresando desde 1970. Así, sería factible que los marginados y los estratos medios urbanos no organizados se queden con la peor parte de la inflación.

F. Cambios en el Régimen Laboral

Al preparar las demandas tocantes al derecho colectivo del trabajo, las centrales tuvieron en mente, por supuesto,

el robustecimiento jurídico del poder sindical. Prohibir los pactos colectivos equivaldría casi a hacer obligatoria la sindicalización y la convención, salvo en aquellas empresas donde puedan negociarse acuerdos informales¹⁴. Al suprimir los pliegos y contrapliegos provenientes del patrono, se haría más fácil la acción negociadora de los trabajadores. Generalizar la negociación colectiva en el sector público, expandiría notablemente la base sindical y la arraigaría firmemente dentro del aparato administrativo del Estado. Hacer más generosos el fuero sindical o los términos que regulan la huelga, redundaría en clara ventaja de las organizaciones obreras. Por último, el impulso legal al sindicalismo de industria haría más ágil y más potente la movilización de trabajadores en muchos ámbitos de la actividad productiva¹⁵.

Con todo y sus altibajos, la legislación colombiana ha venido acercándose a las aspiraciones del sindicalismo, y es posible que las centrales aseguren nuevas ventajas en cuanto al régimen colectivo. Pero tales conquistas no serían inmediatas ni tajantes.

Por una parte, la decisión acerca de aquellas demandas obreras correspon-

14 En la "convención colectiva intervienen uno o varios patronos o asociaciones patronales ... y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales ..." (artículo 467, Código Sustantivo del Trabajo); en cambio, el pacto colectivo es suscrito por "patronos y trabajadores no sindicalizados" (artículo 481 del Código). Cálculos toscos sugieren que las convenciones rigen la relación obrero-patronal en cerca de la mitad de las empresas del sector moderno de la economía; los pactos tendrían vigencia en otro 10% a 20% de las empresas, y las restantes carecerían de instrumento contractual.

15 La legislación vigente reconoce cuatro clases de sindicatos: de "base" (trabajadores de una misma empresa o establecimiento); de "industria" (trabajadores de varias empresas en la misma rama industrial); "gremiales" (trabajadores de la misma profesión, especialidad y oficio); y de "oficios varios" (los cuales solo pueden funcionar en defecto de los gremiales). Como norma general, sin embargo, la representación legal de los trabajadores corresponde al sindicato de base. Consultense los siguientes textos: Ley 6a. de 1945, Artículo 39; Código Sustantivo del Trabajo, Artículo 357; Decreto 1952 de 1961; Decreto 2351 de 1965, Artículo 26; Decreto Reglamentario 1373 de 1966, Artículo 11; y Ley 48 de 1968, Artículo 3o.

de al Congreso, donde dos proyectos globales y alrededor de treinta iniciativas específicas de contenido laboral, viven, languidecen y repuntan en sucesivos períodos. Y si el Congreso diera curso a los reclamos de las centrales, el resultado sería siempre transaccional. Pero además, la constitucionalidad de algunas peticiones podría ser llevada al entredicho: contra la prohibición de pactos colectivos militarían eventualmente los artículos 30, 39 y 44 de la Carta; y aunque las leyes 26 y 27 de 1976 aprobaron los acuerdos 87 y 96 de la Organización Internacional del Trabajo, donde se prevee la contratación colectiva para el sector público, no es menos cierto que la Constitución atribuye al Congreso la facultad de "fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos (en los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos) así como el régimen de sus prestaciones sociales" (ordinal 9º del Artículo 76).

Por otra parte, la misma configuración del mercado laboral seguiría dificultando, en la práctica y pese al texto de la Ley, el ideal de un sindicalismo extendido, unificado y poderoso. Para invocar primero un argumento tan general que hasta tiene visos de sofisma: según Mancur Olson, los frutos de la organización sindical pertenecen a la categoría de los bienes "públicos" esto es, bienes tales que, de ofrecerse, necesariamente se suministran a todos los miembros del grupo, y de cuyo disfrute ningún miembro puede ser excluido sin costo adicional¹⁶. Así, el interés egoísta de cada trabajador no tendría porqué llevarlo a esforzarse por la organización, sabiendo que de todas maneras se beneficiará de sus conquistas, y la sindicalización, antes que una norma, constituiría una excepción¹⁷.

Cualesquiera sean los méritos lógicos del argumento de Olson¹⁸ restaría el hecho de que, en Colombia, como ha señalado un estudioso, la extensión del sindicalismo se ve seriamente entrabada por el exceso en la oferta de mano de obra y por el consiguiente alto nivel de desempleo. De la misma manera que el predominio efectivo de los sindicatos de base sobre los de industria continuará en tanto se mantenga "la estructura monopolística del mercado" en la producción¹⁹.

Por las razones políticas, jurídicas y económicas transcritas, es, pues, improbable que las demandas obreras tocantes el régimen colectivo sean satisfechas de manera completa o inmediata. Como un indicador del contenido eventual de los acuerdos en esta materia, cabe sin embargo aludir a las disposiciones pertinentes incluidas en los proyectos reformativos del Código Sustantivo que han sido llevados a consideración del Parlamento.

El proyecto sometido por la anterior titular de la Cartera del Trabajo —y ya glosado, en varios respectos, por gremios y centrales— se acerca a la actual petición trabajadora en puntos importantes. a) Limitación de los pactos colectivos: su celebración sin ceñimiento a las normas vigentes, o el otorgar contratos de trabajo que superen las prerrogativas de los sindicalizados, constituye acto atentatorio contra el derecho de asociación; los términos del pacto no podrán ser más ventajosos para el trabajador que los de la convención colectiva; se hacen más exigentes los requisitos para pactar válidamente, y el pacto puede ser anulado, de oficio o a solicitud de parte, por el Ministerio de Trabajo.

¹⁶ La teoría económica de los "bienes públicos" o "colectivos" ha sido desarrollada por J. G. Head, P. A. Samuelson y R. Musgrave, entre otros. Tales autores proponen criterios de definición ligeramente distintos.

¹⁷ *The Logic of Collective Action; Public Goods and the Theory of Groups*, Schocken Books, New York, 1968.

¹⁸ La sutil complejidad del razonamiento de Olson impide discutirlo aquí; el autor de este informe lo ha hecho en "La Lógica de la Acción Colectiva, o la Ilógica de Olson?", *Dados*, 7, 1974.

¹⁹ M. Urrutia, *Historia del Sindicalismo en Colombia*, Ediciones Universidad de los Andes, Bogotá, 1969, pp. 17-29 y 174.

b) Limitación de contraplegios: durante la etapa de negociación, los delegados no podrán hacer peticiones superiores ni ofertas inferiores a las acordadas en reuniones anteriores. c) Trabajadores oficiales: manteniendo la restricción de que sus sindicatos no puedan presentar pliegos sino "peticiones respetuosas", se hace obligatorio para el superior jerárquico el recibir a sus representantes durante los 15 días siguientes a la entrega del memorando y el procurar adecuada solución a sus reclamos. d) Sindicatos de industria: la representación sindical corresponde a tales entidades y se explicita la posibilidad de que ellas declaren la huelga. e) Otras medidas encaminadas a robustecer el sindicalismo: se autoriza el desarrollo de actividades lucrativas, cuando redunden en beneficio de los asociados; se levanta la prohibición de "intervenir en la política partidista o en asuntos religiosos"; y se reglamenta la constitución de sindicatos agrarios, haciendo más amplias sus funciones.

El segundo proyecto, elaborado por los senadores Aljure y Lozano, se ocupa más prolijamente del derecho sustantivo y procedimental mejorando por lo regular las garantías colectivas de los trabajadores. Sin alusión importante a los pactos, el proyecto es con todo, franco al prohibir los pliegos o contraplegios patronales, y abre la oportunidad de formar "sindicatos de sector oficial", similares a los de "industria" en la actividad privada. Por lo demás, el proyecto reduce a 20 el número de trabajadores necesario para crear el sindicato, automatiza la obtención de su personería jurídica y prohíbe su suspensión, cancelación o disolución por vía administrativa; limita más expresamente el paralelismo sindical en el primero y el segundo grado; extiende la cobertura del fuero y excusa de sanción al sindicato que haya realizado huelga ilegal; en el arbitramento, ratifica la exclusión de su convocatoria unilateral por el patrono; y crea la figura de la "huelga justificada e imputable al patrono", obligándole a indemnizar.

Pero, como puede observarse, ni siquiera un proyecto simpático a los trabajadores, como éste, recoge el tenor íntegro de las aspiraciones expresadas por las centrales.

En cuanto atañe a las instituciones del sector laboral, cabe apenas un breve comentario. Parece indicado y factible ampliar la representación de los trabajadores en el seno de los consejos directivos de las Cajas de Compensación Familiar (Ley 56 de 1973; Decreto Reglamentario 1004 de 1974, Artículo 10); y de la misma manera, convendría hacer más expedita la operación del Instituto de Bienestar Familiar, en desarrollo de la Ley 27 de 1974. En cambio, la exigencia de que sean derogadas, sin más, las normas que reestructuraron el sistema de seguridad social (Decretos 1651, 1652, 1653 y 1700 de 1977) resulta bien improbable desde el punto de vista político, con recordar tan solo el delicado y tenso proceso que culminó en su promulgación. Más aún, sin ignorar las muchas y, en ocasiones, sustanciales, limitaciones de la reforma, tampoco puede acogerse la imputación de las centrales en el sentido de que ella es "regresiva y vulnera los derechos de los trabajadores del Instituto"²⁰.

Auncuando el régimen de seguridad social colombiano ha sido siempre estratificado y desigual²¹, las últimas disposiciones no traen nada que agrave dicho carácter. Como lo primero, no fueron modificados el patrón de los aportes ni el contenido o extensión de las prestaciones. Como lo segundo, la contribución gubernamental a las finanzas del Instituto se vincula taxativamente a programas de ampliación de cobertura y a los nuevos fondos de "Promoción y Desarrollo de la Salud" y de "Salud Industrial"; si alguna cosa, era más "regresiva" la norma original,

²⁰ Carta al Presidente López, Agosto 1 de 1977.

²¹ H. Gómez, "La Protección Desigual: Previsión y Seguridad Social en Colombia", *Coyuntura Económica*, 5, 3, Octubre de 1975.

donde el Estado se comprometía a aportar dineros públicos para cubrir prestaciones de la minoría afiliada del seguro (Ley 90 de 1946 y Decreto 433 de 1971, modificadas por el Decreto 1935 de 1973).

La decisión acerca de si la reforma vulnera en efecto derechos adquiridos por los trabajadores del seguro, está ya en manos de la Corte Suprema de Justicia. Al reordenar la planta de personal, ciertamente, la "asignación mensual básica" correspondiente a algunas categorías ocupacionales pudo quedar rebajada, a tiempo que se redujo la esfera de acción de aquellas convenciones colectivas suscritas por "funcionarios de la seguridad social". Pero hay lugar a opinión en cuanto a cuál fuera el auténtico *status* legal de los trabajadores antes de la reforma, no menos que acerca del significado e implicaciones del "derecho adquirido". Además, los decretos reconocen buen número de las muchas prestaciones que habrían sido acordadas en convención, ofreciéndoles una base más firme; preveen las primas "técnica", de "gestión" y de "localización", que pueden elevar la "asignación básica" hasta en un 60%; conservan la modalidad del "trabajador oficial" en estamentos dados; permiten la presentación de pliegos y la convención por parte de los "funcionarios de seguridad" concretándolos, eso sí, a la asignación básica; por último, establecen que los funcionarios "de carrera" no pueden ser sancionados o removidos sino tras un engorroso proceso disciplinario.

En verdad, la actitud de las centrales a propósito de la reforma del antiguo ICSS, apunta otra vez a la profunda ambigüedad del movimiento obrero colombiano. Insistiendo primeramente en la reivindicación de los organizados trabajadores del seguro, mentando cuando más el interés de los afiliados, y aún oponiéndose al de los marginados (al deslindar con tanto énfasis la "seguridad social" de la "asistencia pública") las centrales no hacen sino

poner de presente la multivalencia de sus orientaciones.

G. El paro: ¿para qué y por qué?

Si el éxito de una protesta se mide por su extensión, el "paro general" del pasado septiembre fue una victoria a medias (amplio en Bogotá y Barranquilla, pero menor en Medellín y Cali). Si se mide por sus conquistas programáticas inmediatas, habría que concluir que la protesta fue un descalabro de nota para las centrales obreras. Ni prima móvil, ni alza general de salarios, ni congelación de precios, ni cambios prontos y significativos en los regímenes individual o colectivo del trabajo, ni reforma de los institutos sectoriales, ni levantamiento del estado de sitio, ni alteraciones en las políticas generales de contenido económico o social que puedan atribuirse a la presión masiva de los trabajadores²². De hecho, como únicos logros tangibles se cuentan, hasta hoy, las reuniones de los Consejos Nacionales de Salarios y del Trabajo (fracasadas ambas) y el reajuste del salario mínimo en dos etapas. A lo cual quizá deban sumarse el estímulo a la capacidad negociadora de los sindicatos individualmente considerados, en conflicto o en firma de convención, y el apremio a Gobierno y Congreso para que sean acelerados algunos de los cambios normativos que reclaman las centrales.

Con todo, los movimientos sociales en general, y el sindicalismo en particular, son algo más que presiones endere-

²² El Decreto 2290 de 1977 (septiembre 30) introdujo reajustes al CAT; y el Proyecto "de Alivio Tributario" plantea corrección automática por inflación, reduce la ganancia ocasional sobre inmuebles y sobre acciones de sociedades anónimas, eleva a un 10% la renta presuntiva, y retorna a un régimen similar al vigente antes de la reforma de 1974 en materia de indemnización por despido del trabajador (Artículo 14). Aunque tales medidas en cierta forma coinciden con el espíritu de las peticiones obreras, no parece que los trabajadores como tales hayan tenido mayor incidencia en su formulación. Tampoco en la reducción de tasas de interés para la agricultura de pancoger, debida más bien al intento de aumentar la oferta alimentaria, ni en la lenta reapertura de algunas universidades públicas.

zadas a asegurar ventajas programáticas concretas para cierto grupo. A este objetivo, "manifiesto", habría que agregar otros propósitos "latentes": el de maximizar el poder organizacional, los de expandir la membresía, reforzar la disciplina interna y satisfacer las difusas aspiraciones de "la base", y el de conquistar legitimidad en la esfera simbólica²³. En este contexto, cobra validez la idea de que el paro de septiembre en algo sirvió también para ratificar el comando de las centrales, para zanjar sus dificultades organizativas y para efectuar un "acto de presencia" obrera en el escenario político.

La interpretación "política" podría ser abonada por distintos hechos. La cercanía de las elecciones y los nexos existentes entre fracciones obreras y corrientes políticas. La aparentemente continuada deserción sindical de las dos centrales tradicionales (UTC y CTC) en favor de la CSTC, la CGT, el MOIR, y los grupos socialista e independiente. La oportunidad de extirpar conatos de "cisma" dentro de las confederaciones mayores; como se recordará, el XVIII Congreso de la CTC, reunido en Cartagena, culminó en abierta división, y las federaciones de Cundinamarca, Valle del Cauca y Risaralda hace poco se desviaron de la dirección nacional de UTC. La necesidad, percibida por todos los grupos de contrarrestar la atomización sindical en siete denominaciones rivales, mediante una acción masiva y concertada. O, mirando las escasas cifras disponibles, la doble circunstancia de que las agremiaciones minoritarias vinieran siendo notablemente más combativas que las tradicionales (Cuadro 6) y de que las primeras retuviesen la iniciativa huelguística (Cuadro 7), habría inclinado las confederaciones principales a aumentar su beligerancia para retomar el liderazgo.

²³ Esta conceptualización se inspira fundamentalmente en R.H. Turner y L.M. Killian, *Collective Behavior*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1961.

CUADRO 6

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS SINDICATOS Y DE LAS HUELGAS POR CENTRALES OBRERAS

Central	Sindicatos (1974)	Huelgas 1969 y 1971 - 1976
UTC	40	16
CTC	25	6
CSTC	20-25	30
CGT y otras	10-15	48

Fuentes: Sindicalización: J. Tenjo, "Aspectos Cuantitativos del Movimiento Sindical Colombiano", Cuadernos Colombianos No. 5, 1975, pp. 1-40. Huelgas: H. Gómez y R. Losada, "La Actividad Huelguística en Colombia, 1962-1976", Coyuntura Económica, VII, I, Cuadro 3.

Por último, no ya en cuanto intención de las centrales obreras sino en cuanto reflejo de la coyuntura nacional, el paro se asoció por supuesto con la rápida inflación y el deterioro en la distribución del ingreso; a los cuales fenómenos se habrían superpuesto el anticlimax en la popularidad gubernamental de principios de año, la esporádica dosis de confusión y desconcierto expresados por influyentes núcleos de la opinión política y económica, y la no siempre tinsosa conducción de las conversaciones tripartitas. En síntesis, cada uno de los cinco enfoques propuestos para explicar los conflictos obreros en general (con énfasis respectivos en factores organizacionales, económicos, políticos, en la "anomía" derivada de ciertos tipos de cambio social, y en el proceso de negociación) aportaría elementos válidos para establecer el porqué del paro.

H. ¿Transición en el Sindicalismo?

El movimiento obrero puede caracterizarse en términos de su fuerza potencial y de su relación con el conjunto de la sociedad. La fuerza depende de tres factores: extensión cuantitativa del sindicalismo; ubicación dentro de la estructura de poder económico y polí-

CUADRO 7
NUMERO DE HUELGAS Y VARIACIONES ANUALES, 1969 y 1971 a 1976,
SEGUN AFILIACION SINDICAL

AÑO	UTC-CTC		CSTC		Otras e independientes		TOTAL	
	Huelgas	Variación anual (%)	Huelgas	Variación anual (%)	Huelgas	Variación anual (%)	Huelgas	Variación anual (%)
1969	16		21		28		65	
1971	10	-6	10	-11	18	-10	38	-27
1972	12	2	11	1	41	23	64	26
1973	9	-3	12	1	29	-12	50	-14
1974	17	8	26	14	27	-2	70	20
1975	19	2	32	6	53	26	104	34
1976	17	-2	22	-10	22	-31	61	43

Fuente: Gómez y Losada, Op. et loc. cit.

tico; y grado de unidad interior. A su vez, para entender la interacción del obrerismo con la sociedad global, deben ser examinados cuatro elementos estrechamente ligados entre sí: la autonomía o dependencia del sindicalismo respecto de los centros políticamente decisivos; sus orientaciones ideológicas; la "definición" o "imagen" social de la cual es objeto el movimiento obrero organizado; y, reflejo sintético de la anterior, la función dominante que cumpla el sindicalismo. Antes de penetrar en el análisis discriminado de estos caracteres, debe anotarse cómo el cambio en cualquiera de ellos ocurre normalmente de manera gradual. Así, aunque algunos no vieran en el último paro más que "lo mismo de siempre" y otros se apresuraran a proclamar "el albor de una nueva era", es más razonable considerar la transición o su ausencia como cuestiones de grado.

1. El Poder de los Sindicatos

Bien se sabe que los sindicatos engloban una minoría no superior al 20% de los trabajadores colombianos (Cuadro 8) y que su cobertura, a falta de estimativos numéricos, ha tendido a expandirse con la modernización económica. Pero el poder potencial del movimiento obrero no depende tanto de

su número cuanto de su localización dentro del sistema productivo. Desde este punto de vista, es clara la fuerza potencial del obrerismo organizado: el cuadro 8 enseña altas tasas de sindicalización para los trabajadores del sector moderno y avala la observación corriente de que existen sindicatos en cada punto neurálgico de la economía (petróleos, servicios básicos, transporte, grandes establecimientos fabriles y financieros...). No menos dicente es el hecho de que "en el sector público se encuentre el mayor volumen de sindicalizados y, en muchos casos, la tasa más alta de afiliación sindical²⁴".

En términos de afiliación y de posición dentro del aparato productivo y la administración pública, todo indica que la transición hacia un sindicalismo más fuerte continuará en el futuro previsible. Por la misma razón empero, cada vez puede tornarse más difícil la masificación del movimiento obrero y la compaginación de los intereses, no siempre convergentes, de trabajadores públicos y privados, del sector formal, del sector tradicional y del sector marginado.

²⁴ D. Pecaud, *Política y Sindicalismo en Colombia*, La Carreta, Bogotá, 1973 p. 269; allí se encuentra la fundamentación cuantitativa de esta afirmación.

CUADRO 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION OCUPADA Y TASAS DE SINDICALIZACION POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, HACIA 1974

Sector	Población ocupada	Tasa de sindicalización (%)
Servicios básicos (electricidad agua, luz)	0.4	62.6
Industria Manufacturera	13.7	49.5
Transporte	3.5	44.4
Minería	1.3	21.7
Servicios	19.3	16.5
Construcción	3.9	10.9
Comercio	13.7	7.7
Agricultura, caza y pesca	44.3	5.6
Total	100.0	17.3

Fuente: Sindicalización: Tenjo, Op. Cit y ajustes de FEDESARROLLO; Población Ocupada: DANE, Muestra de Avance del Censo de 1973.

Las siete corrientes obreras identificables en Colombia dividen entre sí alrededor de 5.000 sindicatos de base. Las raíces de la dispersión parecen ser hondas, entre las corrientes como dentro de cada una, pues han persistido sobre ocasionales alianzas. Discrepancias ideológicas, tensión entre los "intereses objetivos" de los representados por cada cual, distintos "estilos" de propagación y acción sindical, choques personalistas, operación de la que un clásico bautizó como la "ley de hierro de las oligarquías"²⁵ compromisos externos de numerosos dirigentes, y aún la "captación de anti-élites" obreras por los centros tradicionales de poder²⁶, figuran entre las causas de la permanente disensión. Mientras tales factores continúen actuando, será bastante improbable la genuina unidad de los trabajadores. Lo cual no impide importantes acercamientos programáticos y tácticos, como los significados por el propio paro, la constitución del "Consejo Nacio-

nal" o la expedición de un manifiesto conjunto de las cuatro confederaciones, por vez primera en su historia. Más todavía si, como apunta un calificado analista, las fuerzas políticas tradicionales están haciendo frente común contra el sindicalismo²⁷, seguramente será robustecida la incipiente unificación de las centrales.

2. *La orientación de los Sindicatos*

El movimiento obrero colombiano se ha movido por lo regular dentro del orden político y económico convencional. Esta orientación básica se refleja en su relativa dependencia del Estado, en su predisposición a no abandonar los cauces jurídicos y en la también relativa facilidad con que ha materializado sus aspiraciones (esta relatividad, hay que aclararlo, alude a la más dura experiencia inicial de los movimientos obreros en casi todos los países actualmente industrializados).

Miguel Urrutia arguye que el auspicio estatal, en un país como Colombia, es condición *sine qua non* para la eficacia de los sindicatos. Porque ellos

²⁵ R. Michels; *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Free Press, New York, 1962. Se refiere Michels a la tendencia, inevitable a su juicio, de que el poder organizacional pase a manos de unos pocos, forzando a los disidentes a crear una nueva organización.

²⁶ Este mecanismo ha sido brillantemente discutido por O. Fals Borda en *La Subversión en Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1968.

²⁷ F. Cepeda, "Liberales y Conservadores contra los Trabajadores", *Estrategia Económica y Financiera*, octubre de 1977, ppa. 41-43.

sólo pueden mejorar la remuneración de sus afiliados a través de huelgas o de restricciones en la oferta de trabajo, y porque cualquiera de las dos estrategias fracasaría en un mercado competitivo con disponibilidad ilimitada de mano de obra, el sindicalismo se encuentra con que la acción política

“... es la única que tiene posibilidad de ser efectiva... La acción política se puede usar con el fin de que el Estado limite la oferta de trabajo en ciertas ocupaciones. Un ejemplo clásico de esa práctica es el de las licencias requeridas por la ley para el desempeño de una profesión... Los sindicatos o las asociaciones gremiales también pueden usar la táctica de la acción política para lograr que el Estado haga efectiva la huelga en condiciones económicas en que ésta fracasaría... la huelga no puede ser efectiva sino en el caso en que, por razones políticas, el Estado limite la libertad del empresario de reemplazar los trabajadores en huelga”²⁸

Aunque pueden plantearse salvedades al argumento transcrito²⁹, él señala la razón fundamental para que el sindicalismo colombiano haya dependido tan estrechamente de la acción estatal. Expresión y refuerzo de dicha dependencia serían otros fenómenos. El patrocinio gubernamental, o al menos su beneplácito, con motivo de la constitución de la CTC, en 1936, y de la UTC, diez años más adelante; el “corretaje” político ejecutado por las centrales a nombre de los partidos históricos, que en más de una oportunidad aquellas han proclamado oficialmente;

el proceso de industrialización protegida, que tiende a hacer que los conflictos laborales sean intermediados por el Estado; la misma presencia sindical dentro de la administración pública; y la comparativamente notable minuciosidad con la cual el legislador ha reglamentado múltiples facetas de la relación obrero-patronal, sustrayéndolas de la negociación directa entre las partes.

La relativa “facilidad” de las conquistas obreras se pone de presente en el “barroquismo” y hasta en la “frondosidad” que muchos perciben en la legislación colombiana del trabajo; en el “encarecimiento artificial de la mano de obra”³⁰; y, más pálidamente, en la también relativa rareza de las confrontaciones agudas y globales entre el Estado y los trabajadores en cuanto tales. En el origen de dicha “facilidad” podrían cifrarse: la industrialización por sustitución de importaciones que, al restringir la competencia, permite elevar la retribución de los factores; los diversos monopolios u oligopolios, de productos y de factores; la mayor sensibilidad de los empresarios a mutaciones políticas que a problemas sindicales³¹; y esa cierta concepción prebendista del estado que parece colorear tantas decisiones³².

El “legalismo” de la acción sindical, por último, dependería en primer término de saberse condicionada por el Estado y formalmente incorporada al orden político; después, de los ya mencionados “preciosismos” legislativos; de la preferencia ideológica colombiana por un “estado de derecho”; de la extracción artesana de muchos trabajadores (si es cierto que los artesanos se inclinan de ordinario a la medida política³³); y, en fin, de la “temprana”

²⁸ Urrutia, op. cit., pp. 22 y 23.

²⁹ El factor trabajo, aún en un país como Colombia, es raramente homogéneo, si se cuentan la educación informal, la experiencia, el entrenamiento para el cargo específico y sus similares; la oferta de trabajadores formalmente calificados parece distar de ser ilimitada, y entre ellos podría ser más amplia la sindicalización; puede ser el colombiano un “mercado laboral dual”, con fronteras marcadas independiente de la acción del Estado, y el argumento puede conducir al supuesto de que el Estado, un poco gratuitamente, decide impulsar el sindicalismo.

³⁰ Véase, p. ej.; OIT, *Hacia el Pleno Empleo*, Imprimeries Populaires, Ginebra, 1971.

³¹ Por ejemplo, A. Lipman, *El Empresario Bogotano*, Tercer Mundo, Bogotá, 1964, p. 147.

³² Por ejemplo, D. Ribeiro, *El Dilema de América Latina*, Siglo XXI, México, 1971.

³³ R. Sloughton, *Craftsmen and Politics, an International Perspective*, McKee Paul, Londres, 1966.

incorporación de los estratos medios, con su característica devoción a la legalidad, al movimiento laboral³⁴.

Ni la dependencia del Estado, ni el apego esencial a la legalidad, ni la relativa facilidad para consolidar ventajas, parecen haber disminuído palmaria-mente. Sin embargo, algunos de los principales factores en los cuales se fundan aquellas orientaciones, pueden haber empezado a desaparecer. El continuo crecimiento de grupos ocupacionales especializados y calificados, vendría dando margen a una "acción económica" en lugar de aquella "acción política" de la cual se habló atrás. Si las efectivas demandas obreras llegan a rebasar el nivel de lo políticamente negociable (y esto puede resultar de simple inercia) o si los partidos tradicionales deciden prescindir del "corretaje" de las confederaciones, se estarían sembrando las semillas del divorcio entre Estado y trabajadores; o, si procede el "desmonte" de la industrialización a base de sustitución, o se imponen la tesis que pide abaratar el trabajo y encarecer el capital³⁵, las ulteriores conquistas del sindicalismo organizado se tornarán más difíciles. Cualquiera de estas dependencias y más aún, su reunión, podría redundar en más aguerrida beligerancia por parte del sindicalismo.

En cuanto atañe a las ideologías del movimiento obrero, impresiona primero su diversidad. La CTC tuvo, y en alguna medida retiene, una orientación liberal a estilo de López Pumarejo; la UTC afirmó en sus primeros manifiestos la doctrina social de la Iglesia en versión de las encíclicas clásicas, y con frecuencia se la asocia al partido Conservador; la CSTC es el brazo sindical

del partido Comunista ortodoxo, línea Moscú; la CGT podría inscribirse como democristiana de izquierda; los sindicatos del MOIR se inclinan por el modelo marxista-leninista-maoísta; los del partido socialista tienden a inspirarse en Marx, Lenin y Trotsky; y los independientes pertenecen comúnmente a la izquierda no denominada. El Cuadro 6 ya señaló el predominio numérico de las dos centrales tradicionales. Pero también destacó la importancia cuantitativa de los nuevos grupos y su mayor combatividad que, al lado de su más ágil ritmo de crecimiento, podrían concluir en un marcado cambio de signo ideológico.

Un factor adicional vendría acentuando la eventual radicalización del movimiento obrero: la desaparición de las alternativas que, a manera de "válvulas de escape" para el descontento popular, habían constituido algunas disidencias electoralmente poderosas de los partidos históricos. La Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR) fundada por Gaitán en 1930 y que, luego de su auge en 1945-1946, perduró hasta 1950; la Unión Popular Nacional (UPN) rebautizada como Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) de López Michelsen, que acaudilló el malestar social entre 1960 y 1966; y la Alianza Nacional Popular (ANAPO) de Rojas Pinilla, cuyo impulso político se mantuvo hasta las elecciones presidenciales de 1970. El hecho de que ninguno de estos movimientos políticos hubiese contado con amplio respaldo sindical (ellos fueron más bien blancos de oposición por parte de los trabajadores organizados) cabalmente realza su carácter de alternativas. Pero, desaparecidas ellas, podría ser que la difícil función de expresar y canalizar el descontento popular recayese de manera cada vez más clara sobre los sindicatos.

Una breve referencia al posible cambio en la "imagen social" del sindicalismo. "Yo soy los demás" decía Schopenhauer, para resaltar el tremendo influjo que la percepción socialmente

³⁴ La idea se inspira en L. Ratinoff, "The New Urban Groups: The Middle Class", en S. M. Lipset y A. Solari (eds) *Elites in Latin America*, Oxford University, Londres, 1967, pp. 61-93.

³⁵ En líneas muy generales, la filosofía del "Mandato Claro" se acerca, al menos en principio, a dichas directrices. Por ejemplo, DNP, *Para Cerrar la Brecha: Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional*, Bogotá, 1975.

estructurada ejerce sobre la auto-definición y la actuación de cualquier individuo o grupo ³⁶. Aparentemente, la imagen del movimiento sindical colombiano profesada por sus contrapartes empresarial y política oscila entre la de "revolucionario" y la de "faccioso respetable" ³⁷: por lo primero, el sindicalismo es percibido como una amenaza inmediata al orden existente que, por lo tanto, debe ser tratado con "mano dura"; por lo segundo, se mira al movimiento obrero como expresión de intereses legítimos, susceptibles de discusión según las convencionales reglas del juego ³⁸. Independientemente del grado en que tales imágenes correspondan o dejen de corresponder con la realidad, su propia difusión contribuye a crear la realidad, en una especie de "profecía autocumplida". En todo caso, de la manera como los patronos y el Estado decidan proseguir su interacción con el sindicalismo dependen en buena parte sus orientaciones futuras.

I. Conclusión

En lugar de resumir lo dicho, y a modo de conclusión, quizás quepa ensayar una hipótesis general. Desde el punto de vista del estilo de acción y de la función que cumplen dentro de la sociedad, pueden identificarse cinco tipos de sindicalismo: de protesta, de corretaje, de negociación, de participación y de oposición.

El sindicalismo de protesta corresponde a la "prehistoria" y primeras etapas de la industrialización; típicamente constituido por artesanos o por

trabajadores de los "enclaves" extranjeros, es numéricamente débil, pobremente organizado, ideológicamente confuso, utopista a menudo y anti-maquinista con frecuencia; obtiene los más fundamentales derechos obreros, en particular la legitimación del sindicato y de la huelga; y tiende a desaparecer, en los países subdesarrollados, cuando el Estado lo incorpora formalmente. En Colombia, el sindicalismo de protesta habría actuado entre 1847, cuando se fundó la Sociedad de Artesanos de Bogotá, y 1931 (legalidad de la huelga) o 1936 (creación de la CTC).

El sindicalismo de corretaje corresponde a la estrecha vinculación entre la base sindical y la ideología que, al timón del gobierno, se le encargó de patrocinar las aspiraciones obreras. Su carácter típico radica en actuar como apéndice del Estado, llevando a la práctica algunas tareas dictadas "desde arriba", y organizando el apoyo popular "desde abajo". El corretaje puede favorecer a los trabajadores o puede resultar de su "falsa conciencia"; puede ser más o menos duradero, y más o menos nítido; puede en fin registrarse bajo modelos económicos-políticos tan diversos —y llegar a tan distintos resultados— como los de la Unión Soviética a partir de 1923, la Italia fascista, o el "Estado Novo" de Vargas en el Brasil. En el caso colombiano, la más cercana aproximación del sindicalismo al tipo de corretaje se dió durante el primer período presidencial de López Pumarejo, cuando se echaban las cimientos de la "Revolución en Marcha" y de la industrialización protegida, con hondo intervencionismo estatal.

Característico de los países capitalistas avanzados, el sindicalismo de negociación se ocupa, como quiere la expresión acuñada, de "cuestiones de pan y mantequilla". Interesado casi exclusivamente en reivindicaciones económicas, su acción se desarrolla empresa por empresa y sector por sector. Las federaciones se dedican preferentemente a ofrecer asesoría en las convenciones y

³⁶ A nivel teórico, la mejor elaboración clásica de este argumento se encuentra tal vez en G. H. Mead, *Mind, Self and Society*, Free Press, New York, 1959.

³⁷ La terminología es de Turner y Killian, *op. cit.*, pp. 327 ss.

³⁸ La percepción ambivalente que los empresarios tienen del sindicalismo colombiano se documenta el Lipman, *op. cit.*, Cuadros 58 a 63; en cuanto a los sectores políticos, basta consultar la prensa periódica hacia la época del paro; a su turno, las declaraciones gubernamentales fueron desde la invitación al diálogo hasta el anuncio de severas sanciones.

a entrenar personal, aunque también se desempeñen como "grupos de presión". Según el grado de su participación efectiva en las decisiones de la empresa y la medida de su confianza en el orden económico general, este género de sindicalismo se desdobra en cuatro especies: de alta confianza y alta participación (el alemán de posguerra); de alta confianza y baja participación (el estadounidense); de baja confianza y alta participación (el francés, durante las crisis de 1936 o 1945); y de baja confianza y baja participación (el francés de tiempos normales)³⁹. Aun cuando el sindicalismo de negociación, ya fue dicho, es propio de países industrializados, la UTC colombiana se aproximaría en algo a la variedad estadounidense (alta confianza y baja participación). En las palabras de un historiador: "Del mismo modo que la historia de la CTC antes de 1950 da el marco para el estudio del período de negociaciones políticas, la historia de la UTC coincide con el creciente uso de la negociación colectiva por parte del sindicalismo colombiano"⁴⁰.

Los dos últimos tipos de sindicalismo, el de participación y el de oposi-

ción, tienen en común su amplia cobertura, su fundamental unidad interna y su explícita politización. Pero en tanto el de participación, sin ser un apéndice del Estado, respalda en principio el orden establecido, el sindicalismo de oposición se alinea en contra suya. Ejemplo del primero podría ser el movimiento obrero de Israel; ejemplo del segundo, el movimiento obrero argentino, después de que Perón fue despojado del poder. En Colombia no ha existido ninguna de estas variedades sindicales; pero aquí, precisamente, entra la hipótesis.

Sin revestir caracteres dramáticos ni proceder por saltos repentinos, sin que haya desaparecido o vaya a desaparecer su profunda ambigüedad, sin que medien razones para esperar que su nueva tipificación sea más ni menos nítida de cuanto fueron o son sus actuaciones de "corretaje" y "negociadores" el sindicalismo colombiano se está moviendo lentamente hacia una cobertura más extensa, hacia una acción más concertada y hacia una mayor politización. Que ellas culminen en participación o refuercen su oposición, depende de cómo evolucione la correlación de fuerzas ideológicas entre las centrales, y de cómo vengan diseñadas las respuestas de gobierno, partidos y empresarios.

³⁹ A. Touraine y B. Mattez "Clase Obrera y Sociedad Global", en G. Friedmann y P. Naville (eds) *Tratado de Sociología del Trabajo* V. II, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 270.

⁴⁰ Urrutia, *op. cit.*, p. 213.