

# ECONOMIA Y POLITICA LABORAL: EL CASO COLOMBIANO\*

LUIS B. FLÓREZ E. \*\*

“Se dice que cuando los primeros discípulos de Adam Smith empezaron a enseñar Economía Política en la Universidad, su referencia a cosas vulgares como ‘trigo’ o ‘rebajas de impuestos’ era considerada como una ‘profanación’ de la tradición académica en tanto que el mero título de Economía Política se hacía sospechoso de ‘proposiciones peligrosas’.

“En nuestros días la reacción tiende a ser muy semejante cuando un economista se refiere explícitamente a los acontecimientos políticos actuales. Y, sin embargo, hoy día la economía y la política se hallan entrelazadas más íntimamente que en los días de Smith y de Ricardo: los acontecimientos políticos tienen causas económicas manifiestas y la prognosis económica gira en la órbita de los movimientos políticos. Para comprender bien a fondo lo que es posible hacer y lo que está aconteciendo, ni el economista puede excluir las conexiones políticas de los acontecimientos económicos ni el político puede pasar por alto las conexiones económicas”.

Maurice Dobb *Economía Política y Capitalismo*, F. C. E., Méjico, 1973, p. 175.

---

\* Trabajo presentado en el III Seminario de Economía Colombiana. FINES, Bogotá, 1976.

\*\* Profesor del Departamento de Economía, Universidad Nacional.

## I--- ECONOMIA DEL TRABAJO (esbozo)

Ante todo precisemos el marco de análisis dentro del cual estudiamos la situación, los determinantes y las tendencias del mercado de compra y venta de fuerza de trabajo.

En primer lugar, no pretendemos movernos --o deslizarnos-- sobre las curvas de oferta y demanda de trabajo en busca de un imaginario punto de equilibrio en el cual se establece una cierta relación entre utilidad y desutilidad del trabajo, o bien, se espera justamente que la tasa de salario, normal y eficiente, compense el esfuerzo marginal del último trabajador.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, no estimamos que lo más importante en el análisis sea la mecánica de demandas y ofertas en juego que responden elástica o inelásticamente a ciertas señales del mercado, *supuestas* unas condiciones institucionales y *dados* unos parámetros de comportamiento. Pensamos que ese reino de las cosas oculta más de lo que pretende aclarar. Por el contrario, esas condiciones institucionales y estos parámetros de comportamiento son fundamentales para la interpretación de los hechos. Dicho de otra forma, además de tener en cuenta qué características adopta el "juego", hay que enfocar su misma naturaleza así como las reglas a que da lugar. Para estos propósitos, resulta secundario el estudio microeconómico de los ajustes en el margen.

Nuestro punto de vista postula que las condiciones generales de compra y venta de la fuerza de trabajo —esa mercancía generadora de valor y productora de ganancias para sus compradores— se expresa en un determinado conflicto entre fuerzas sociales. Dicho conflicto resume tanto las características de la organización productiva como el poder relativo de las partes en conflicto.

Por otra parte, hay grados y formas diversas en la expresión de ese choque de fuerzas; en otros términos, el mercado dista mucho de ser homogéneo en los sectores de la producción y la distribución, que ostentan grados desiguales de desarrollo, demandas de fuerza de trabajo en magnitudes distintas y capacidades organizativas (a nivel de la contratación) también diferentes. Es, entonces, un mercado fragmentado, pero posible de uniformar *relativamente* bajo ciertas políticas estatales o bajo procesos de agrupamiento (sindical y/o político) de la fuerza de trabajo al plantearse algunos objetivos comunes.

En esa perspectiva, el choque de fuerzas o grupos sociales adquiere dimensiones que pueden traspasar los límites puramente económicos, como serían los de reivindicaciones salariales o estabilidad en el empleo,

involucrando intereses políticos generales que no se resuelven al interior de la fábrica u oficina; así, por ejemplo, la lucha por la ampliación de derechos políticos o las acciones contra las políticas estatales tendientes a restringir las posibilidades de organización sindical y a debilitar el poder efectivo de una de las fuerzas en conflicto.

Aquí, por lo tanto, se transparenta la relación social entre clases que tienen diferentes posiciones, funciones y participaciones en el proceso general de producción y que, por supuesto, enfrentan condiciones materiales de distinta naturaleza para la apropiación-repartición del producto social. Dicha relación social, que en otros mercados es oscurecida bajo la forma de relación hombre-mercancía, aparece ahora claramente. Sin lugar a dudas, hay que anotar, para la teoría económica es posible ocultar esa realidad, convirtiendo a las clases sociales en simples "factores" o "insumos" de la producción, los cuales reciben entonces una remuneración proporcional a su contribución al producto.

Al hablar de un mercado fragmentado, entendemos lo siguiente: sectorial y regionalmente pueden variar drásticamente las condiciones en que se presentan las fuerzas sociales en el mercado de contratación. Primero, por la situación de dispersión o de cohesión que registran las clases asalariadas en cada una de las ramas de producción y, por lo tanto, por su capacidad de articular sus demandas y presionar para hacerlas efectivas; segundo, por la magnitud misma de la fuerza de trabajo existente frente a las oportunidades de empleo, o sea la posibilidad para el patrono capitalista de negociar la tasa de salario tomando en cuenta la dimensión del ejército de desempleados; tercero, por los límites mínimos de calificación requeridos en algunos procesos productivos y la cantidad disponible de esa mano de obra calificada; cuarto, por la posición de la empresa o industria en el mercado, o sea el grado de control que ejerce sobre los precios de las mercancías que produce, la competencia que enfrenta y la parte de demanda que capta. En este último caso de existencia de ganancias monopólicas, las condiciones del mercado pueden permitir nuevas diferencias en las escalas salariales.

Existen otros elementos que contribuyen a fragmentar el mercado laboral como serían los relacionados con el trabajo temporero, con los mercados de subcontratación de fuerza de trabajo, con las condiciones particulares para los asalariados que laboran en la burocracia, etc. No obstante, los puntos anteriores parecen ser suficientes para ilustrar el argumento.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el momento coyuntural por el cual atraviesa la economía.

En efecto, la fase alta del ciclo, caracterizada por altas utilizaciones de la capacidad productiva y por más intensas demandas de fuerza de trabajo provoca efectos múltiples:

a) Puede implicar que en algunas esferas de la producción se amplíe el campo de acción del trabajo asalariado en su intento de aumentar su participación en el producto social;

b) Puede conducir a la incorporación de nuevos contingentes de población a la explotación salarial, modificando en ese sentido la correlación de fuerzas entre sectores, y

c) Puede desatar un proceso de acelerada migración poblacional hacia los centros fabriles, en busca de "más y mejores empleos". Los resultados de este proceso se correlacionan con la capacidad misma del aparato económico de elevar los niveles de empleo, no sólo coyunturalmente.

Cuando el ciclo reversa hacia su fase depresiva, se alteran de nuevo las posibilidades de empleo y los límites de reivindicaciones salariales para la clase trabajadora situada en los diversos sectores de actividad. El ejército de reserva manifiesta, entonces, sus máximas dimensiones. Los licenciamientos masivos de fuerza de trabajo, la reprogramación de las jornadas de trabajo, la semiparalización de la producción en sectores varios, son hechos que conjuntamente descargan sus efectos restrictivos sobre el mercado laboral.

Respecto a la acción del Estado, pueden señalarse diferentes niveles de actividad. En primer lugar, formula e intenta preservar unas reglas del juego que limitan el alcance de cada una de las fuerzas en conflicto; de hecho, la adopción de un mínimo salarial (o de diferentes categorías de salarios mínimos según sectores productivos y regiones) establece las bases sobre las cuales negocian y pactan obreros y capitalistas. No obstante, la aguda dispersión o desorganización del proletariado frente al poder concentrado de los grupos dominantes y a la ineffectividad de los controles, pueden conducir a que en ramas importantes de la producción (agricultura, construcción) o en sectores que satisfacen ciertos consumos capitalistas (servicios personales), este salario mínimo sea el típico e inclusive resulte superior al salario efectivamente percibido por el trabajador.

En segundo lugar, al adoptar objetivos e instrumentos de política económica (planes de estabilización, sectores impulsores de la acumulación, programas de empleo, políticas urbanas y rurales) induce una reasignación en los recursos para la producción y altera las condiciones de consumo productivo y privado de los distintos grupos sociales —o sea la composición del gasto— produciendo con ello efectos directos e indirectos sobre las situaciones de empleo, ingresos, precios y ganancias.

En tercer lugar, ante la agudización de conflictos sociales e intentando preservar el sistema capitalista que tutela y defiende, institucionaliza procedimientos jurídicos y normas que reprimen la lucha del proletariado, limitan sus conquistas reivindicativas e ilegalizan derechos básicos. Con ello, objetivamente, contribuye a maximizar el margen de acción de los dueños del capital.

En el terreno de la capacidad de negociación sindical y de los objetivos sindicales mediatos e inmediatos, hay varios puntos por resaltar. El grado de sindicalización y de “inducción” sindical (obreros que siguen ciertas pautas sindicales sin pertenecer ellos mismos a los sindicatos), es una primera muestra de su poder de lucha en el plano nacional. Con seguridad, dicho grado varía profundamente entre sectores económicos. Con el desarrollo histórico del capitalismo, el núcleo más importante de sindicalización se conforma en el sistema fabril. De todas formas, grados distintos de sindicalización abren también posibilidades diferentes de mejorar las condiciones del mercado de trabajo, en el marco de lo que podríamos denominar las “reivindicaciones transitorias”.

Ciertamente ese elemento cuantitativo no es el único. Cualitativamente, la orientación política que se le imprima al sindicato juega un papel decisivo en su propia dinámica de lucha y en sus formas de enfrentar el sistema. El pretendido apoliticismo del sindicato o su neutralidad frente a los hechos centrales de la vida política de un país, son también posiciones políticas definidas que se conjugan bien con los intereses de clase del poder constituido. Y a nivel de su ofensiva, estos sindicatos expresan posiciones vacilantes o se integran fácilmente en la “lógica de acción” del aparato estatal; a la larga, esto conduce a un distanciamiento e inactividad de la base sindical frente a las burocracias directivas, que pueden determinar una menor capacidad de afrontar con éxito y duraderamente los problemas de ingreso y de empleo que se plantean en el mercado, para no hablar de las posibilidades de lucha contra el régimen político <sup>1,2</sup>.

---

<sup>1</sup> A este respecto, véase la recopilación de artículos y ensayos de V. I. Lenin *Acerca de los Sindicatos*, Editorial Progreso, Moscú, otros puntos de vista sobre las condiciones y funcionamiento de los sindicatos, pueden confrontarse en W. Galenson y S. M. Lipset (Eds.) *Teoría y Estructura del Sindicalismo*, Ediciones Marymar, Argentina, 1969.

<sup>2</sup> Maurice Dobb tiene la siguiente opinión: “Los sindicatos son esencialmente el producto de un sistema de asalariado capitalista por cuanto representan los necesarios medios de defensa si se tiene en cuenta la debilidad económica en que se encuentran los asalariados —clase desposeída— cuando obran como individuos desorganizados. Su función esencial consiste en superar esta debilidad sustituyendo la negociación individual con una negociación colectiva con el propósito de mejorar el precio de la oferta de mano de obra”. *Salarios*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1941, p. 175.

Sobre lo anterior, podemos introducir un hecho adicional. Se esgrime con frecuencia el argumento que los sindicatos distorsionan el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, que limitan las posibilidades de empleo al imprimirle rigidez a la legislación laboral y que son proclives a la inflación a través de las exigencias de alzas de salarios. Este argumento, para decir lo menos, encuentra responsables donde no existen, pues sugiere que los capitalistas establecerían condiciones óptimas en el mercado que garantizarían el máximo nivel de empleo y el salario de "equilibrio", si los trabajadores organizados no vulneraran esas reglas del juego imponiendo límites a la explotación, a la extensión de la jornada de trabajo y a la reducción del salario al nivel de subsistencia. Curiosa forma de definir la eficiencia!

Con respecto a los "sindicatos inflacionistas", se inferiría que en los sindicatos reside el poder de determinar los precios de las mercancías producidas, cuando apenas limitadamente pueden pactar sobre el precio de la misma fuerza de trabajo. En formaciones monopolistas el control de los precios descansa más que nunca en las manos del capitalista y la elevación generalizada de precios, supuestas unas condiciones de realización, dependería de los aumentos de productividad y de la reacción de los capitalistas frente a la compresión de las ganancias.

De hecho, el objetivo patronal de frenar las presiones salariales, con o sin sindicatos, y cubierto por argumentos como los anteriores o por otros no es nada novedoso. Smith, hace dos siglos, analizando el capitalismo de "libre competencia" de su época, decía: "Los patronos tienen siempre y en todas partes una especie de entendimiento tácito pero constante y uniforme, para no elevar los salarios por arriba de su nivel actual. Violar ese entendimiento es un acto impopular y una especie de reproche para un patrono del que se enteran sus vecinos e iguales"<sup>3</sup>.

Aún, en otro sentido, esa clase de argumento persigue un propósito ideológico concreto: intenta desplazar en el discurso, la contradicción entre capital y trabajo y sustituirla por una contradicción entre trabajadores organizados y no organizados (o entre empleados y desocupados), achacando a los primeros la "culpa" de la limitación en las "oportunidades" de empleo o resaltando las diferencias en salarios y las conquistas laborales como la mayor traba a la expansión en la producción. Este argumento, que parece de uso corriente en ciertos medios académicos, conduciría en el límite a afirmar que son los obreros organizados los que explotan a los patronos! Probablemente, también puede considerarse

---

<sup>3</sup> Citado en M. Dobb, *ibíd.*, p. 141. Sobre estos aspectos véase también de C. Marx "Salario, precio y ganancia", *Obras escogidas*, Editorial Progreso, Moscú.

como una reminiscencia de la vieja teoría del fondo fijo de salarios, según la cual el aumento de empleo requiere de una reducción de la tasa de salario, pues la masa salarial es constante.

En la confrontación en el mercado de trabajo, intervienen entonces tres fuerzas principales: a) Los asalariados y sus organizaciones sindicales, que involucran una amplia gama, desde las más débiles y dispersas hasta las de mayor fuerza y más definidos objetivos de lucha; b) Los patronos: grupos de capitalistas situados en distintas etapas del proceso productivo, con distinto poder monopólico, y c) El Estado, que define políticas y mecanismos de decisión y coercitivos.

Tal como argumenta Belleville<sup>4</sup>, los asalariados se enfrentan a los poderes que ponen en juego los patronos y el Estado. Los primeros intentan integrar a los asalariados a la empresa, para atenuar los conflictos directos, concediendo diferentes prestaciones extraordinarias (primas de productividad, participación en utilidades, bonificaciones), en la óptica de "(...) sustituir la conciencia de clase por la conciencia de empresa, de convencer a los asalariados de que su destino depende, no del éxito de las reivindicaciones de una clase, sino del éxito económico de la empresa que les ofrece empleo" (p. 259). El Estado, además de su política de reglamentaciones laborales, puede intentar un esquema de regulación de salarios y precios, que en la práctica controla los jornales y libera los precios a las fuerzas del mercado para que encuentren su nivel; en ese esquema, las reivindicaciones salariales en las distintas ramas productivas y la capacidad de lucha sindical, quedan subordinadas a esa política nacional de salarios planteada en términos de la estabilidad y del mayor aprovechamiento de los recursos. Al decir de Belleville, "se trata de fijar una tarifa nacional de aumento de salarios teniendo en cuenta el aumento de la renta nacional, las necesidades de inversión industrial (...) Se propone a las centrales sindicales participar, a título más o menos consultivo, en la determinación de la política económica y, en contrapartida, garantizar la tarifa fijada, es decir, comprometerse... a no plantear ninguna reivindicación más" (Id.).

Remarquemos como elementos centrales del mercado laboral, los relativos a la fijación de salarios, la existencia de mercados fragmentados y la capacidad de lucha de los asalariados, en términos de sus objetivos, su poder sindical y sus derechos de organización. El Estado, los patronos y las propias características de la acumulación, afectarán todos esos elementos.

---

<sup>4</sup> Pierre Belleville, *Una nueva clase obrera — Neocapitalismo y Enajenación*. Editorial Tecnos, Madrid, 1967.

## II — SITUACION LABORAL

En esta parte, plantaremos muy esquemáticamente la situación de la fuerza de trabajo, simplemente con el objetivo de ilustrar las condiciones en que se “presenta” al mercado laboral. Así, pues, descontaremos referencias a la evolución de la economía colombiana y sus efectos sobre el empleo-desempleo-subempleo en años recientes<sup>5</sup>.

### 1. Ingresos y consumo.

Probablemente un primer punto básico de las condiciones laborales se relaciona con los ingresos. Este tópico comprende varios niveles: el nivel absoluto, o sea la tasa de remuneración de la fuerza de trabajo en las distintas ramas de actividad rurales y urbanas; el nivel relativo, en cuanto a la proporción de fuerza de trabajo situada en distintas escalas salariales y la parte porcentual que percibe del ingreso nacional; el nivel real, o sea la capacidad de compra de los salarios y la previsible estructura de gastos. Tales factores implican en el terreno de la economía nacional un cierto patrón de demanda y una determinada dinámica en el tiempo de esta demanda, dependiendo de la evolución de los ingresos de los distintos grupos sociales.

Como ha sido señalado repetidamente por diversos analistas, los salarios perdieron en la fase reciente parte de su capacidad de compra, frente al agudo proceso inflacionario que se manifestó en la economía colombiana. Según la Encuesta Anual Manufacturera del DANE, la tasa de salario real de los obreros en septiembre de 1975 era un 83% de la existente en septiembre de 1973, disminución esta similar a la experimentada por el salario real per cápita de los empleados.

Hasta 1974 se puede argumentar que este deterioro salarial fue compensado a nivel de la demanda agregada por el nuevo contingente de asalariados incorporados durante la coyuntura expansiva del capitalismo colombiano; trabajadores estos que, como bien anotaba Leonidas Mora, fueron parcialmente remunerados con la parte de la masa salarial apropiada por los capitalistas a través de la inflación; esto es, una parte de la nueva fuerza de trabajo ocupada fue financiada con fondos provenientes de los asalariados antiguos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Además otras conferencias de este III Seminario han analizado estos aspectos. También puede consultarse del autor: “Algunas consideraciones sobre la situación reciente de empleo y desempleo en Colombia”, *Controversias sobre Economía Colombiana*, UEC-FINES, 1976.

<sup>6</sup> Algunos elementos teóricos importantes para el análisis de la inflación se encuentran en J. L. Dallemagne y J. Valier: *El fracaso de las explicaciones burguesas de la inflación*. Mimeo. Trad. de A. Marmolejo y L. B. Flórez, U. Nacional, 1974.

A esta situación se sumaron en 1975 el receso industrial y la coyuntura crítica en la construcción, factores ambos que ocasionaron el licenciamiento de amplios contingentes de fuerza de trabajo y su consecuente marginación de las posibilidades salariales. Según estimaciones de Kalmanovitz, entre 20 y 30 mil obreros fabriles fueron despedidos durante 1975 y se calcula para el mismo año un desempleo *adicional* global de cerca de 130 mil personas <sup>7</sup>.

Sin lugar a dudas, las informaciones anteriores permiten destacar las precarias condiciones de venta (o de imposibilidad de venta) de la fuerza de trabajo. Apreciación esta que se confirma al establecer las tasas mensuales de salarios *monetarios*. De acuerdo con los datos de la Muestra de Avance del Censo de Población, estas tasas en pesos de septiembre de 1973 indicaban que con salarios inferiores a \$ 1.000 mensuales se encontraba el 92% de los jornaleros agrícolas, el 86% de los trabajadores de los servicios, el 60% de los obreros y más de la mitad de los comerciantes y vendedores. En términos globales, lo anterior equivale a decir que el 63% de la población ocupada, que en dicha fecha informó sobre sus ingresos, se encuentra en una situación que las agencias internacionales gustan de definir como de "pobreza absoluta" o que los planes de desarrollo colombiano denominan como la población "más desfavorecida".

A nivel del salario *real*, adoptando el supuesto extremo de que ese ingreso personal también representa el ingreso familiar, las tasas de salario monetario pueden compararse con la canasta básica de consumo diseñada para la construcción del índice de costo de vida, por la generación del cincuenta en el DANE. En septiembre de 1973 esa canasta registraba un valor promedio (para obreros) de \$ 2.536, o sea que los 2/3 de la población empleada consumía menos del 40% de algo que puede aproximarse al "consumo vital".

Respecto al ingreso *relativo*, la comparación de distribución de ingresos para los años 1964 y 1973 señala una tendencia a la concentración en el decil más alto de la población económicamente activa y una menor participación relativa de los deciles inferiores (véase cuadro siguiente). Lo anterior, aparte del hecho ya comúnmente anotado que el 10% más "rico" en Colombia, percibe cerca del 50% del ingreso nacional.

La información hasta ahora compilada suministra una ilustración suficientemente clara, se espera, de los órdenes de precio, empleo y consumo de la fuerza de trabajo.

---

<sup>7</sup> Salomón Kalmanovitz, "Auge y receso del capitalismo colombiano", *Ideología y sociedad*, N° 16, 1976, p. 21-22.

*Distribución de ingresos para la población  
económicamente activa: 1964 y 1973*

Deciles	% DEL INGRESO	
	1964	1973
1º	0.9	0.8
2º	1.7	1.3
3º	2.9	2.4
4º	3.5	3.4
5º	4.1	4.4
6º	6.3	5.8
7º	7.4	7.2
8º	10.1	9.9
9º	15.6	15.3
10º	47.5	49.5

FUENTE: Ministerio del Trabajo, *Colombia: Estrategias y Políticas de Empleo y Distribución de Ingresos*. Mimeó. Mayo de 1976 (con base en cifras de Urrutia-Berry y DANE).

De todo lo anterior podemos concluir que: i) una parte considerable de la fuerza de trabajo está sometida en sus condiciones de venta a escalas que fluctúan alrededor del salario mínimo, que casi podría considerarse como tope máximo; ii) esta proporción de asalariados es sustancialmente mayor para el caso de jornaleros agrícolas y de los trabajadores de los servicios y menor para los obreros; iii) esto es un reflejo del amplio grado de dispersión de grupos de asalariados y en algunos casos de atomización (como puede suceder en ciertos servicios), y iv) también puede considerarse como una expresión de la debilidad organizativa.

## 2. Sindicalización.

Según la información elaborada por J. Tenjo<sup>8</sup>, se estima que en el período 1966-1973 la población sindicalizada creció a un ritmo anual de 5.5%; igualmente se muestra que la mayor parte de los sindicatos tienen una historia de actividades no superior a los quince años o sea un desarrollo que puede considerarse relativamente reciente.

Esta expansión sindical en los últimos tres lustros ha expresado a nivel de su acción dos tendencias básicas: por una parte, una mayor

<sup>8</sup> Jaime Tenjo, "Aspectos cuantitativos del movimiento sindical colombiano" *Cuadernos Colombianos*, N° 5, Medellín, 1975.

inserción dentro del funcionamiento del aparato estatal, particularmente para las confederaciones sindicales adictas a los partidos políticos de las clases dominantes y en ese sentido una perpetuación de sus burocracias directivas; por otra parte, un ascenso en la combatividad, que es frenada cuando amenaza transgredir los límites de la política conciliacionista pre-establecidos entre las directivas sindicales (CTC, UTC) y el Estado. Las fracasadas huelgas generales son la prueba más ilustrativa de este tipo de comportamiento <sup>9</sup>.

Respecto a la efectividad del movimiento sindical, habría que anotar que tanto su alta dispersión —cuantitativa y cualitativa— como la prioridad que las mismas normas jurídicas han asignado a los sindicatos de base, han determinado un relativo aislamiento de los acuerdos obrero-patronales sobre reivindicaciones laborales y económicas, impidiendo una apropiación de esas experiencias o una generalización de algunas prestaciones sociales a sectores amplios de la clase obrera. En este sentido, podría afirmarse que mucho del poder sindical ha quedado encerrado en el marco de la fábrica (efecto este que, además, no es ajeno a ciertas orientaciones políticas). Dichos resultados, sin duda alguna, contribuyen a debilitar el poder de contratación de la fuerza de trabajo.

Retomando lo que es la experiencia desde comienzos de la década del sesenta, D. Pecaut opina lo siguiente: “Si existe una diferencia con la etapa anterior, ésta consiste en la fuerza expresada por el sindicalismo, no sólo en la oleada de huelgas que se dieron en 1959 y 1960, sino también en las amenazas de huelga general que se lanzaron en enero de 1965 y, luego, en 1969. Digamos que la lógica de acción en el interior del Estado se ha convertido en un factor fundamental, como lo prueba la participación de algunas confederaciones sindicales en numerosos organismos del Estado” <sup>10</sup>.

La experiencia, pasados los primeros años de la década del 70 parece ser el debilitamiento de las sindicales patronales, la importancia creciente de la CSTC, cuyas orientaciones difieren de las impulsadas por la CTC y la UTC, aunque no escapan de un cierto marco reformista que en ocasiones la hace presa de vacilaciones, y el progresivo ascenso del sindicalismo independiente —dotado de concepciones y líneas políticas concretas dentro

---

<sup>9</sup> En esta parte nos limitamos a una acotaciones muy generales sobre el tema del sindicalismo en Colombia, en la perspectiva de dar elementos al argumento sobre mercado de trabajo, que venimos desarrollando. Este objetivo concreto debe disculpar, se espera, el tratamiento superficial que conferimos a un tema tan importante.

<sup>10</sup> Daniel Pecaut, *Política y sindicalismo en Colombia*, Ed. La Carreta, Bogotá, 1973, p. 57. Para una recopilación y descripción de las principales jornadas de lucha en los últimos tiempos, puede consultarse, de Alvaro Delgado, *Doce años de luchas obreras*. Editorial Colombia Nueva, Bogotá, 1975.

del parcelado mundo de la izquierda. Estos nuevos hechos, concurren a ligar en mayor medida acciones reivindicativas de distintos grupos sindicales, a fortalecer el sindicalismo de industria que tiene un marco de acción más amplio y, en consecuencia, a establecer la posibilidad de emprender reivindicaciones económicas y políticas más globales. En cierto sentido, las recientes huelgas magisteriales, de los trabajadores de la industria del cemento y de los trabajadores bancarios, son una muestra positiva de los intentos de coordinación en escala ampliada.

La fuerza más importante de sindicalización se localiza en la rama industrial (y básicamente en la gran industria), que cuenta con el 39% de los sindicatos de base y con el 47% de los sindicatos de industria existentes en Colombia en 1974 <sup>11</sup>.

A su vez, como se observa en el cuadro siguiente, la misma industria registra la segunda más elevada tasa de sindicalización <sup>12</sup>: para el año al cual se ha hecho referencia, esta tasa llegaba a 46%, aunque puede estar un poco sesgada hacia abajo por la inclusión de la artesanía en la fuente estadística. Puede agregarse, adicionalmente, que un 40% de la población sindicalizada (o sea, cerca de 467 mil asalariados) está en la industria manufacturera.

La suma de los factores antedichos, unida al alto grado de concentración productiva y de centralización de capitales y a la mayor demanda de fuerza de trabajo calificada que ejerce este sector productivo, contribuyen a determinar salarios y prestaciones sociales más elevados dentro de la estructura salarial vigente en Colombia. En fin de cuentas, aquí, el grado de incidencia sindical adquiere su máxima expresión, y el desarrollo capitalista su mayor intensidad.

De acuerdo con la información suministrada en el cuadro, el sector financiero registra la más elevada tasa de sindicalización; no obstante, el volumen de su población sindicalizada es relativamente reducido. En el otro extremo se ubican los sectores de agricultura, construcción y comercio, cuyas tasas de sindicalización se encuentran por debajo del 10%. Estos amplios rangos señalan, naturalmente, poderes diferentes de negociación, los cuales, sumados a la presión también diferencial del ejército de reserva sobre los distintos sectores de actividad y sobre la variedad de ocupaciones posibles, concurren a establecer amplias disparidades en las escalas salariales y en la estabilidad laboral entre cada una de estas ramas del aparato económico colombiano.

---

<sup>11</sup> Cfr. J. Tenjo, op. cit., cuadro N° 2.

<sup>12</sup> La tasa de sindicalización se define como el porcentaje de población económicamente activa que está afiliada a sindicatos.

*Sindicatos y tasas de sindicalización  
por sectores económicos, 1974*

Sector	Número de sindicatos (a)	Población sindicalizada (miles)	Tasa de sindicalización (b)
Agricultura	684	184.4	6.73
Minería	67	17.8	21.50
Industria y artesanía	1.051	466.8	46.09
Electricidad, gas, agua	64	13.8	40.95
Construcción	185	25.3	8.11
Comercio, restaurantes, hoteles	403	74.4	8.24
Transportes, comunicaciones	417	115.6	42.81
Serv. comunales, personales	695	207.6	14.58
Sector financiero	195	49.8	47.16
Otros	159		
<b>Total</b>	<b>3.920</b>	<b>1.155.5</b>	<b>16.79</b>

(a) Sindicatos de primer grado.

(b) Porcentaje de población sindicalizada sobre Población Económicamente Activa (PEA) de cada sector.

FUENTE: Jaime Tenjo "Aspectos cuantitativos del movimiento sindical colombiano", *Cuadernos Colombianos*, N° 5, 1975, Cuadro I.

Inclusive, otros factores más pueden incorporarse para modificar el poder cuantitativo y cualitativo de las organizaciones sindicales: en coyunturas políticas de ascenso en la movilización de masas y de enfrentamientos abiertos con el régimen, puede encadenarse una acción más efectiva de los asalariados por sus reivindicaciones inmediatas y mediatas; por el contrario, en épocas de reflujo y de avanzada represiva por parte del Estado, se limitan las posibilidades mismas de acción de los sindicatos fuertes de la industria monopolista.

Los elementos hasta ahora anotados, permiten precisar: i) el grado de incidencia sindical dentro de la estructura económica global es todavía relativamente reducido; ii) la capacidad organizativa de la fuerza de trabajo en el mercado laboral se concentra en ciertos sectores y aún, al interior de ellos, con fuerzas divisionistas que restan alcances a la lucha o la enmarcan dentro de objetivos limitados, y iii) en suma, tal parece que la fuerza decisoria de los sindicatos es estrecha incluso para los fines concretos de la contratación salarial.

### III — POLITICA LABORAL

En este aparte, entramos en el terreno de las decisiones provenientes del Estado.

Aquí argumentamos que, más que en ningún otro campo, la política laboral involucra una activa y directa intervención del Estado, a través de la serie de normas jurídicas que regulan y condicionan el funcionamiento del mercado de trabajo. También afirmamos que este es un sector en que por excelencia se manifiesta la más alta continuidad de la política a lo largo de todos los gobiernos del "Frente Nacional". Cada Gobierno ha buscado perfeccionar y aplicar hasta sus límites (y en algunos casos fuera de ellos), los mecanismos jurídicos que hereda del anterior; adicionalmente, promueve nuevas normas que representan su particular contribución al proceso de formulación y ejecución de la política. No puede desconocerse, en este sentido, que al Estado no le ha faltado ingenio... ni ha carecido de fuerza represiva. Por último, opinamos que el hilo conductor del continuismo en materia laboral es el recorte de derechos y la limitación de conquistas de la clase trabajadora.

En esta perspectiva, señalaremos esquemáticamente los puntos centrales que han enmarcado la política laboral y los resultados hoy vistos tras la primera parte del Gobierno de López.

#### 1. *Antecedentes.*

Tal vez podemos destacar los principales antecedentes, que corresponden a instrumentos desarrollados por los gobiernos de la coalición del Frente Nacional, o a normas anteriores (por ej., del gobierno militar de Rojas Pinilla), refrendadas por alguno de esos gobiernos.

Como restricción de orden general, el Código Sustantivo del Trabajo consagra *formalmente* el apoliticismo de los sindicatos, "neutralidad" esta que, como hemos mencionado páginas atrás, es solo aparente, al encajarse dentro de los límites del actual sistema político.

En segundo lugar, a partir de 1956 (Decreto 672) se establece que para la realización de las reuniones sindicales, debe existir el conocimiento previo de la Brigada Militar en cuya jurisdicción territorial funciona el respectivo sindicato; así, los sindicatos están obligados a informar del lugar, hora y fecha de la reunión y del temario que allí será tratado. Como se observa, este es un instrumento que, de hecho, subordina las posibilidades de actividad sindical legal a trámites de tipo militar, convirtiéndose en ese sentido en un arma de control de la independencia sindical.

En el campo del derecho de huelga es probablemente donde las políticas estatales han procurado la mayor rigidez y las máximas restricciones. Con el pasar del tiempo, nuevos sectores se incorporan a normas que

intentan asfixiar esta posibilidad de lucha. Desde el año 1956, mediante el Decreto 753, se establece que puede considerarse de servicio público —en donde están prohibidas las huelgas— “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular”. En otras palabras, entre más amplio es el campo de aplicación de la ley, más estrechos son los terrenos de acción de la fuerza de trabajo organizada. En consecuencia, se transforman en empresas de servicio público las de transporte, acueducto, energía eléctrica y comunicaciones, hospitales, clínicas, plantas de leche, plazas de mercado, explotación, elaboración y distribución de sal, explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y hasta el gran monopolio fabricante de tabaco.

Otro punto de limitación lo constituye la autorización al patrono de poder despedir sin causa justa, siempre que reconozca una indemnización al trabajador (Decreto 2351 de 1965). A través de este instrumento se asegura la inestabilidad en el empleo, como otra forma más de quebrar y desarticular la lucha sindical.

Para no insistir mucho más en un tópico que no pretende sintetizar toda la legislación laboral, señalemos por último el marco global de recorte a los derechos de los trabajadores asalariados brindado por el gobierno de Lleras Restrepo a través de lo que se conoce como la Reforma Laboral de 1968. Destaquemos aquí dos puntos: i) la limitación de la extensión de la huelga a cuarenta días y la constitución de los Tribunales de Arbitramento como instancia dominante en la negociación obrero-patronal (Tribunal este, conformado por un delegado de los obreros, uno de los patronos y uno del Estado), para decidir sobre las convenciones colectivas de trabajo en caso de agotarse los trámites previos de negociación, y ii) el otorgamiento de poderes discrecionales al presidente, para convertirse en la práctica en árbitro supremo de las huelgas, según se señala en la ley 48 de 1968: “Cuando la huelga afecte gravemente los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el presidente podrá ordenar la cesación en cualquier momento y la constitución de un Tribunal de Arbitramento Obligatorio para que se decida sobre el pliego”.

Se espera que la exposición anterior, ilustre las tendencias de la política estatal respecto a su intervención en el mercado de trabajo.

## 2. *El aporte de López.*

Antes de discutir los aportes del Gobierno López a la política laboral, es conveniente hacer un breve esbozo sobre su política salarial y de empleo. Como ha sido expuesto en otra de las conferencias de este Seminario, el nuevo Plan de Desarrollo (Para Cerrar la Brecha) no parece contener ninguna estrategia sobre generación masiva de empleo y se inscri-

be más bien en la perspectiva del informe elaborado por la OIT para Colombia<sup>13</sup>, de incentivar industrias intensivas en mano de obra y procesos productivos que incorporen mayor volumen de fuerza de trabajo, principalmente a través de la supresión de elementos distorsionadores de los precios relativos de los factores, al suponer que en un país como Colombia la escogencia de tecnología encuentra su principal determinante en la relación de precios trabajo/capital. Se pretende, entonces, que los precios de los factores reflejen “eficientemente” el grado de escasez o abundancia relativa de los mismos.

El efecto de la propuesta contiene una concepción simplista del funcionamiento de las economías y una línea clara en materia de política laboral. La concepción simplista la resumen así: “En un país como Colombia con desempleo muy extendido, la producción total puede elevarse... elevando la productividad o incrementando el número de quienes trabajan. Por consiguiente, la productividad no es ya el camino infalible para el progreso económico”<sup>14</sup>.

La línea clara presupone que la legislación laboral se ha tornado muy rígida, en parte por las presiones sindicales, y que esto ha distorsionado el precio de la fuerza de trabajo. Las recomendaciones de la OIT a este respecto, y que seguramente inspirarán los próximos pasos del Gobierno López, constituyen todo un programa de inestabilidad laboral y de recorte salarial<sup>15</sup>:

a) Autorización “en general” para los despidos colectivos en caso de disminución en la producción;

b) Suprimir el requisito de autorización previa por parte del Ministerio del Trabajo en caso de despidos colectivos;

c) Hacer menos rígidas las disposiciones sobre duración del empleo, aumentando el período de prueba de sesenta días a seis meses;

d) Garantizar que los empleadores puedan ofrecer contratos a término fijo por menos de un año;

e) “En la industria textil y en la de confección de prendas de vestir, en la que una proporción de la fuerza de trabajo está integrada por mujeres, la prohibición de que trabajen por la noche, reduce de modo apreciable la posibilidad de implantar el trabajo por turnos”, y

f) Según la OIT, la exigencia de que se pague un recargo del 35% sobre el salario por el trabajo que se efectúa en la noche “desalienta la realización del trabajo por turnos”.

---

<sup>13</sup> OIT, *Hacia el pleno empleo*, Biblioteca del Banco Popular, Bogotá, 1970.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 174.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 225 y ss.

Este aparatage teórico de la OIT, en fin, se manifiesta sin tantas sutilezas no ya en el Plan "Para Cerrar la Brecha" —recuérdese que allí tampoco figura nada relativo a la política laboral— sino en las pautas concretas fijadas por los aparatos del Estado y en documentos recientemente elaborados por el Ministerio del Trabajo que, se piensa, expresan la política oficial<sup>16</sup>.

En relación con los salarios, la política de López tiende a sustentar una economía de bajos salarios, de tal forma que los aumentos en salarios mínimos o las alzas de sueldos decretadas para los trabajadores del sector público no alcanzan a restituir la pérdida de poder de compra de los años recientes. Tal parece que la política de ingresos, precios y salarios, anunciada a los cuatro vientos por el actual Gobierno, son una forma de establecer topes máximos a los aumentos salariales y desvertebrar parcialmente las exigencias sindicales. Creo que esta es la óptica que se le asignaba a la fracasada Comisión Tripartita buscando, como alguien lo decía muy gráficamente, "sentar la lucha de clases alrededor de una mesa de negociación"<sup>17</sup>. En consecuencia, estos resultados son continuistas con el Gobierno de Pastrana, aunque aparentemente cambien las estrategias dentro de las cuales se inscribe la política salarial.

Retornando a las medidas que directa o indirectamente afectan el mercado laboral, López ha procurado no quebrar la línea ascendente de sus antecesores.

Mediante el Decreto 1533 de junio 27 de 1975, prácticamente suprime los derechos de movilización y reunión y limita las posibilidades de defensa judicial, al establecer los juicios colectivos y restringir el período de juicio sumatorio. En esta perspectiva, todo acto de protesta se convierte para el régimen en un acto subversivo del orden social. Son los mismos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia los que, en su particular lenguaje, recuerdan y precisan la arbitrariedad de este Decreto. Los siguientes son apartes del salvamento de voto de siete Magistrados:

1. "Si lo que se quiere es juzgar actos humanos en brevísimos términos de horas, y despojar al sindicato de elementales derechos procesales, mejor es que se elimine el juicio y se apliquen las penas 'in continentí', o sea de inmediato y arbitrariamente";

2. "Quebranta el artículo 26 de la Carta Política en forma ostensiva y flagrante, que prácticamente arrasa el derecho de defensa, e instituye nuevas formas procesales

---

<sup>16</sup> Sobre estos aspectos de empleo y tecnología, consúltense los siguientes documentos del Ministerio del Trabajo, de mayo de 1976: a) "Colombia: Estrategias y políticas de empleo y distribución de ingresos"; b) "Tecnología, productividad y empleo".

<sup>17</sup> El reciente discurso de López sobre el "salario integral", que no se ha podido comentar en la presente versión del trabajo, parece encajar muy bien en los planteamientos hechos.

extravagantes e insólitas, de marcado sabor autoritario, y por ello incompatibles con el derecho liberal que ha regido tradicionalmente en Colombia”, y

3. “Resulta una ingenuidad pretender que el problema del juzgamiento en materia criminal o contravencional, es de simples términos de plazos, con olvido de todas las experiencias científicas sobre el particular, y de la pungente realidad social que nos circunda. Los actos que se pretenden reprimir por los medios anotados son, además, casi siempre, producto de una sociedad en procelosa y permanente ebullición que ya no se conforma con la injusticia”.

Posteriormente, con el Decreto 2492 de 1975, se establece un completo régimen disciplinario para los empleados públicos, justificado, según anuncian sus autores, para terminar con la guerrilla de la burocracia contra el alto Gobierno. Prácticamente, este Decreto acaba con los menguados derechos políticos de los trabajadores del Estado.

El Decreto 528 avanza un paso más en la desestabilización en el empleo de los trabajadores oficiales, empleados públicos, maestros... y suprime de hecho las reglamentaciones sobre carrera administrativa o escalafón. Dice a la letra: “Los empleados públicos y trabajadores oficiales escalafonados en las carreras administrativa, docente, carcelaria y diplomática, que participen en huelgas o en reuniones tumultuarias o que entablen o impidan la prestación del servicio o que inciten a participar en los hechos aquí expresados, podrán ser suspendidos de sus empleos sin derecho a remuneración y sin el lleno de los requisitos legales y reglamentarios para dicha suspensión, que no será menor de seis meses ni mayor de un año”. Esta es, por tanto, la nueva espada de Dámocles que pende sobre las cabezas de los asalariados.

El Decreto 541, en fin, completa al Decreto 1533, al autorizar a los alcaldes a decretar arrestos hasta de 180 días, para quienes “perturben”, “desobedezcan”, escriban en los muros y otros “delitos” por ese estilo.

Este conjunto de medidas, son parte de la escalada del régimen en su intento de instaurar nuevas barreras a las reivindicaciones políticas y económicas de los trabajadores y contribuyen a debilitar formas de expresión de sectores varios de la fuerza de trabajo que apoyan su poder de contratación en el mercado laboral.

Finalmente, podemos resumir estos aspectos de la política laboral de López, tomando como referencia su discurso pronunciado el 1º de mayo, Día Internacional del Trabajo <sup>18</sup>.

Decía López en ese entonces: “¿Por qué fue tan fiel el movimiento sindical en sus primeros años a los gobiernos de la revolución en marcha?

---

<sup>18</sup> Las citas de este discurso fueron tomadas de “El Tiempo”, lunes 3 de mayo p. 6A.

Porque sintieron que sus conquistas estaban siendo protegidas por los gobiernos. Porque fue bajo esos gobiernos y bajo su inspiración cuando se consagró la estabilidad en el trabajo, se impidió contratar trabajadores esquirolas durante las huelgas, se consagró el primer principio de estabilidad sindical, para que la huelga, como herramienta de reivindicación en las luchas laborales no fuera únicamente letra escrita”.

Este aparte del discurso plantea un propósito de comparación entre el Gobierno de López Pumarejo y el de López Michelsen. En primer lugar, parece señalar con nostalgia y decepción que las masas obreras de hoy, transcurridos los primeros meses de su Gobierno, disiparon más rápidamente su confianza (o su esperanza, como se diría en lenguaje oficial), que lo ocurrido con el movimiento obrero hace cuatro décadas, cuando el Gobierno de López Pumarejo.

En segundo lugar, esas afirmaciones permiten recapitular sobre el tratamiento dado a los conflictos laborales: i) sobre el punto de estabilidad en el trabajo, los decretos anteriormente reseñados son una respuesta suficientemente clara; ii) sobre los trabajadores esquirolas, los casos de Riopaila y el sector bancario, ilustran la protección incluso militar acordada al patrono para enganchar nuevos trabajadores en época de huelga, y iii) sobre la estabilidad sindical, la práctica de declaratoria de ilegalidad de las huelgas por parte del Ministerio del Trabajo, con su consiguiente vía libre a los patronos para despedir a los trabajadores que persistan en la huelga, puede precisar el alcance real de esta supuesta estabilidad.

Estos elementos, permiten dar una respuesta negativa cuando, en sus propósitos comparativos, López plantea la siguiente pregunta: “¿Qué ha hecho este Gobierno comparable a aquel paso, para ayudar, en alguna forma, a robustecer el derecho de huelga?”.

Por último, y dentro de sus recursos de comparación, López sugiere que la política laboral ha avanzado en la defensa de los trabajadores en relación con el Gobierno inmediatamente anterior, puesto que ha sido menor la declaratoria de ilegalidad de huelgas; afirma, en efecto, “¿Cuántas huelgas han sido declaradas ilegales bajo este Gobierno, frente al Gobierno anterior? 71 huelgas fueron declaradas ilegales en el mismo período de la administración Pastrana y 24 en la actual administración”. Sobre esta última observación, sólo anotaremos que no se sabe si esta comparación es a la vez una promesa de acelerar en los siguientes meses la cifra, para que los índices de crecimiento del Gobierno López no resulten inferiores a los de los gobiernos anteriores.