
Gustavo Gallón Giraldo

**CRISIS Y REAJUSTE
DEL ESQUEMA
DE CONCERTACION ECONOMICA
EN COLOMBIA 1980-1985**

Introducción

Al amanecer del año 86, y después de haber padecido una terrible pesadilla en los finales de 1985, que redujo a cenizas cerca de treinta mil vidas y muchas esperanzas sociales en la inmisericorde masacre oficial del Palacio de Justicia y en la tragedia previsible del Volcán Nevado del Ruiz, Colombia, o una buena parte de ella, comenzó a despertarse apaciblemente con aromas de ilusión emanados de su bebida tradicional, el café. El contrastante cambio de actitud no se debió fundamentalmente a insensibilidad o esquizofrenia sociales, ni a mecanismos colectivos e inconscientes de defensa, sino a un hecho que, al igual que los nefastos de la víspera, era rotundo como una avalancha, pero de signo positivo: la duplicación de los precios del grano en el mercado internacional. La libra de café colombiano había pasado a cotizarse de un dólar con cuarenta centavos a dos dólares con ochenta. Ello significaba incrementar las divisas, cuando menos durante un año, de 1.500 millones de dólares a 3.000 millones, por el solo concepto de exportaciones cafeteras, que han representado tradicionalmente alrededor de la mitad del total del comercio exterior. Es decir, para la modesta y aporreada economía colombiana, una inyección de dinero equivalente aproximadamente a la tercera parte del presupuesto anual del gobierno central, o a más del 15% de la deuda pública externa, o casi igual al valor de las deudas de dudoso recaudo del endeble sistema financiero. En síntesis, un potosí, un resplandor en la penumbra, una tabla de salvación.

El presente trabajo no analiza ese fenómeno seudomilagroso, ni las negociaciones que, como en todo milagro, se dieron esta vez entre gobierno y cafeteros para usufructuarlo. Y no lo analiza, entre otras razones, porque fue escrito antes de que él tuviera lugar. Pero sí debe esta introducción aludir brevemente a su ocurrencia, porque tales negociaciones supusieron (y todavía están suponiendo) un complejo y resistente proceso de concertación; y porque dicho proceso a su vez tendrá importantes implicaciones para la concertación futura con otras fuerzas sociales.

En efecto, después de un intento inicial del gobierno de imponer unilateralmente las reglas del manejo de la nueva bonanza, esa pretensión debió ceder al estrellarse con la fortaleza privilegiada del gremio cafetero. La sólida posición de productores y exportadores de conservar para sí el grueso de los nuevos ingresos hizo reducir, a regañadientes, las aspiraciones oficiales de encauzarlos hacia la capitalización de la banca y la financiación del presupuesto nacional. Y para llegar a ello hubo concertación, adecuada al peso de las fuerzas en debate. Como la habrá también con otros sectores en los años por venir, pero con modificaciones determinadas por estos acuerdos globales entre gobierno y cafeteros. Por lo pronto, ya se liberaron importaciones, se limitaron administrativamente las tasas de interés, y varias fracciones económicas aspiran a convertir las divisas generadas por el grano en su fuente de acumulación ansiosamente esperada. La danza de los millones se anuncia como sustitución del panorama de austeridad vivido en los últimos años. La bonanza cafetera de 1986 parece clausurar así un ciclo de concertación y dar lugar a otro que estaba pujando por brotar.

La fase final de ese ciclo clausurado es la que se pretende abordar en las páginas siguientes. Un ciclo que también estuvo enmarcado por otra bonanza cafetera (la de 1975 a 1977), pero que se había iniciado un poco antes de ella; que estuvo caracterizado inicialmente por el auge del capital especulativo y que dejó como secuela el debilitamiento del sector industrial y, a la postre, una difícil situación recisiva. Aquel debilitamiento y esa recesión se experimentan sobre todo entre 1980 y 1985, años que hemos identificado como de crisis en el esquema de concertación, pero también de búsqueda de su recomposición. Para ello hemos continuado la línea de análisis emprendida al estudiar, en otra ocasión, el marco general de las relaciones entre gremios y Estado en Colombia de 1960 a 1980¹.

1 Gustavo Gallón, *Concertación simple y concertación ampliada*, Cinep (colección Controversia No. 105), Bogotá. 1982. Una am-

Es conveniente explicitar que el objetivo, tanto de ese trabajo anterior como del presente, es el de visualizar el conjunto de dispositivos que intervienen en lo que se ha dado en llamar la concertación, en Colombia, y de arriesgar para ello herramientas conceptuales que permitan aproximarse a la comprensión de su funcionamiento y al discernimiento de su lógica interna, si acaso la tiene. En este sentido es necesariamente esquemático: persigue contribuir a presentar tan solo el bosquejo de ese universo de relaciones a través del cual pasa la adopción de políticas o la concreción de resultados económicos en el país, sin ahondar por el momento en la historia interna de cada actor, dispositivo o decisión, que permitiría entender mejor por qué se produce tal o cual efecto en particular. Por la misma razón es simplificador: la expresión que aparece como más protuberante de un determinado sector o agrupación se asume como una unidad, a sabiendas sin embargo de la existencia de contradicciones y pugnas en su interior que pueden variar el análisis en situaciones precisas.

El esquematismo y la simplificación anotadas hacen que el trabajo deba considerarse incompleto para dar cuenta detallada de las relaciones entre las clases y el Estado, como sería deseable. No obstante estas carencias, que algún día habrán de suplirse, se pretende que el trabajo sea útil para mostrar la existencia de una compleja armazón de mecanismos, un andamiaje, en el cual se sustenta parcialmente el mantenimiento de unas relaciones de dominación en el país. Y a pesar de que el andamiaje por sí solo no explica todo, sí se espera que su conocimiento y análisis permitan entender las limitaciones y posibilidades de movimiento dentro de él, tal como parece confirmarlo en los actuales momentos la nueva bonanza cafetera.

Con estas miras, se expone a continuación cómo se presentaba la concertación en el país al iniciarse el período analizado, qué modificaciones principales se introdujeron en ella a lo largo del mismo, y qué implicaciones pueden tener éstas para el mantenimiento del esquema de concertación y de la estabilidad del régimen político.

Febrero de 1986

pliación de los conceptos que más adelante se utilizarán, tales como el de concertación en sí, y algunas de sus modalidades (bilateral, multilateral, globalizante, parcelada) puede consultarse en aquel ensayo.

1. La concertación al comienzo de la década

La década de los años ochenta se inicia en Colombia con una creciente demanda, por parte de los principales gremios empresariales, de mecanismos formales, operantes y permanentes que les permitieran discutir y convenir con el gobierno las decisiones estatales que puedan incidir en el rumbo general de la economía. Hasta entonces, este tipo de negociaciones no se daba ampliamente con los diversos sectores sociales; o, si acaso tenía lugar, no asumía una forma institucionalizada ni permanente. Lo que se pedía era, por tanto, una concertación multilateral globalizante de carácter formal, que superara el marco dentro del cual se desenvolvían en lo fundamental las relaciones entre las fracciones de clase y la administración estatal desde los años sesenta, marco cuyos bordes principales eran los siguientes:

a. Una concertación bilateral globalizante, es decir, que afectaba el conjunto de las relaciones de producción y el esquema general de acumulación del capital, pero que ocurría solamente con uno o, a lo sumo, dos sectores, precisamente los descollantes en la organización económica. A través de dispositivos formales, y también de prácticas informales, este fue el tratamiento que recibieron por parte del Estado los industriales y los cafeteros en los años sesenta, y los cafeteros y el capital financiero en los años setenta.

b. Una concertación bilateral parcelada, restringida a aspectos puntuales o específicos de las condiciones del mercado, que eran convenidos de manera aislada con cada uno de los restantes sectores empresariales. En virtud de su presencia en juntas directivas o comités consultivos de determinados organismos oficiales, o también por razón de presiones más directas y menos regladas, los ganaderos, los agricultores no cafeteros, los comerciantes y los pequeños industriales podían obtener compensaciones, atenuación de efectos o incluso modificaciones parciales del esquema económico predominante, que facilitarían su acomodamiento en el mismo.

c. Una concertación multilateral parcelada, en la cual intervenían simultáneamente diversas variedades de patronos y representantes de los trabajadores, pero con un objeto reducido de negociación, como lo es la fijación del salario mínimo, ritual que se cumplía y se continúa cumpliendo una vez por año en el Consejo Nacional de Salarios.

d. Y un recurso esporádico y excepcional a la concertación multilateral globalizante de carácter informal, que se desarrollaba, sin reglas mayor-

mente preestablecidas, con participación de una gama amplia de sectores sociales llamados a discutir una agenda abierta.

Hasta comienzos de los años ochenta esta práctica había tenido ocurrencia en dos oportunidades: en enero de 1965, cuando el presidente conservador Guillermo León Valencia convocó lo que se denominó una "Gran comisión", que sesionó durante un semestre y algunas de cuyas propuestas se plasmaron en normas legales; y en octubre de 1981, cuando el presidente liberal Julio César Turbay convocó lo que se denominó una "Cumbre multisectorial", que no sesionó más de dos meses y que no se tradujo en concreciones legislativas. En ambos casos el recurso fue utilizado para hacer frente a una huelga general o paro cívico anunciado por las centrales obreras. Esta última modalidad de concertación se había caracterizado entonces por su naturaleza espasmódica y fugaz y por la reducción de su importancia tan pronto disminuyera la agudización del conflicto social que le hubiese dado origen.

Varios factores estimularon la unificación de los gremios empresariales en torno a la demanda de superación del anterior esquema de concertación. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

a. El desplazamiento de los industriales por el capital financiero en el espacio de la concertación bilateral globalizante. La pérdida gradual de esa posición privilegiada colocó al sector manufacturero en situación accesible a las preocupaciones parciales de los restantes gremios empresariales, cuyo concurso podría ser apto para intentar la búsqueda de nuevas relaciones de equilibrio. Ya desde 1975 se hacen manifiestas las aspiraciones de la "Asociación Nacional de Industriales, —Andi—" de conformar y liderar un "Frente gremial", aspiraciones que se van concretando, aunque en forma relativa, en los años siguientes. Es por la misma época cuando empieza a hablarse de "concertación" y de su necesidad en el país.

b. La Ley 38 de 1981, que reglamentó la forma de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes regionales, y previó para el efecto la creación de "comisiones de concertación" y de "consejos de planeación", en los cuales tuvieran participación representantes gremiales. De hecho, la ley defraudó en buena medida las aspiraciones de estos, tanto por la forma restringida en que se concibió allí su participación en las decisiones, como por el hecho de que la ley no ha tenido mayores desarrollos en la práctica. Pero la discusión misma del proyecto de ley avivó la pretensión de varios sectores empresariales de obtener mecanismos formales de concertación bilateral globalizante.

c. La propia “cumbre multisectorial”, cuya convocatoria y subsiguiente esterilidad reafirmaron a los gremios en la necesidad de dar cuerpo a dispositivos permanentes e institucionales de concertación ampliada.

Con el impulso antes reseñado era apenas natural que al iniciarse en agosto de 1982 el gobierno de Belisario Betancur, y teniendo en cuenta las expectativas de renovación institucional y el amplio apoyo popular generados por este candidato conservador durante su campaña electoral, los gremios encontraran el ambiente propicio para reclamar, con euforia y optimismo, cambios en el esquema de concertación. No tardaron en hacerlo. El 13 de agosto, a escasos seis días de la posesión presidencial, se reunieron con el recién nombrado ministro de Desarrollo los presidentes de cinco de las más importantes agrupaciones empresariales: la Asociación Nacional de Industriales —Andi—, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras —Anif—, la Cámara Colombiana de la Construcción —Camacol—, la Federación Metalúrgica Colombiana —Fedemetal— y la Federación Nacional de Comerciantes —Fenalco—. En el documento presentado al ministro insistieron sobre todo en la petición de que se formalizara, se institucionalizara, se diera carácter permanente y, especialmente, previo y preventivo, a la concertación². Esta exigencia de “concertación previa” se constituyó así en la expresión más decantada de las aspiraciones gremiales, después de la experiencia difusa de la “cumbre multisectorial”.

-
- 2 Se habla allí de la promoción de un “acuerdo previo de los distintos sectores de la economía, con el fin de presentar posiciones monolíticas y únicas ante las esferas del gobierno y la opinión pública”, al tiempo que se recomienda a los nuevos funcionarios “que canalicen su entusiasmo y sus energías iniciales hacia un proceso de concertación previa entre las distintas esferas del gobierno” pues “la celebración de acuerdos previos dentro de los sectores privado y público facilitará, por último, el proceso de entendimiento final entre las dos esferas”. Se pide igualmente “la búsqueda de la adopción de un proceso de diálogo formal y permanente”, “institucionalizado”, que ponga “en marcha estrategias de tipo preventivo” y evite “las inconvenientes concertaciones de tipo curativo adoptadas en los últimos tiempos”. Por otra parte, es importante destacar que con este documento los cinco gremios firmantes se presentan por primera vez de manera oficial como “frente gremial” y afirman que han venido ampliando el radio de sus deliberaciones “a distinguidos voceros del sector agropecuario y de importantes ramas del sector productivo”. (*El Espectador*, ag. 14/82, p. 7A).

2. Desarrollo de la concertación durante la administración Betancur

Contrariamente a la exigencia gremial de “concertación previa”, el nuevo equipo gobernante puso en práctica, de manera preferencial, la “concertación a posteriori”, adornada con otras fórmulas, frecuentemente más espectaculares que operantes, lo que implicó en ocasiones el entramamiento incluso de los mecanismos ya institucionalizados de concertación. Sin embargo, aunque ello produjo desconcierto y en ocasiones malestar entre los gremios, no generó mayor cohesión de estos frente al gobierno ni frente al esquema de concertación. En el fondo ello parece deberse a los cambios en las relaciones económicas que ya se venían gestando y a los cuales coadyuvó la política gubernamental. Veamos entonces cuáles fueron las características de esa política económica, de las formas de concertación y de la actitud gremial.

2.1 La política económica

Para el año de 1982 ya era notorio el agotamiento del modelo de desarrollo basado en el dinero caro y en el predominio de la actividad especulativa. Sobre una base 100 para 1980, la producción industrial descendió a 97.3 en 1981³. La recesión industrial, unida al alto índice de endeudamiento de las empresas, anunciaba la imposibilidad de continuar trasladando excedentes en forma generalizada hacia el sector financiero. Y amenazaba asimismo la propia solidez de los grandes conglomerados que, fusionando capital bancario e industrial, se habían ido constituyendo durante los años precedentes. Ello tendría además consecuencias sobre las finanzas del Estado, que agravarían la situación de déficit fiscal acumulado por espacio de varios años, y que apenas entonces comenzaba a descubrirse.

En relación con esta situación de crisis, la política económica de la administración Betancur se orientó a reordenar el sistema financiero, proteger la industria e incrementar los ingresos estatales. Esta política, que en algunos casos fue prolongación de la emprendida al final de la administración Turbay, tuvo como principales rasgos los siguientes:

2.1.1 El reordenamiento financiero

La adopción de correctivos en el sistema financiero se encaminó especialmente a neutralizar la actividad de determinados grupos individuali-

3 Continuaría reduciéndose a 94.2% en 1982 y 93.5% en 1983: DANE, *Colombia Estadística 1985*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá, 1985, pág. 336.

zados, a modificar algunas de las reglas de operación del sector y, en fin, a proveerlo de medios para sortear la crisis.

La forma de neutralizar a los grupos que mayormente se habían destacado por su manejo poco ortodoxo de la intermediación financiera no fue uniforme. El Banco Nacional y las demás entidades vinculadas al "Grupo Colombia", también conocido como Grupo Correa, fue intervenido por la Superintendencia Bancaria, en forma por lo demás tardía, una semana antes de finalizar el gobierno de Turbay Ayala. Tal intervención se hizo en desarrollo de la ley bancaria existente (Ley 45 de 1923), ostensible y reiteradamente violada por el grupo. El Banco del Estado, controlado por el Grupo Mosquera, fue nacionalizado en octubre de 1982, para lo cual previamente se decretó, con ese fin inmediato, el estado de emergencia económica⁴, que permitió al gobierno legislar para autorizar la nacionalización de entidades financieras por la realización de autopréstamos, como era el caso de este grupo⁵. El "Grupo Grancolombiano", también conocido como Grupo Michelsen, fue despojado en diciembre de 1983 del control que ejercía sobre el Banco de Colombia, para lo cual el gobierno optó por presionar a la junta directiva del banco con la amenaza de una nacionalización en caso de que no fuera removido el presidente de la institución, Jaime Michelsen, acusado de una vasta operación de autopréstamos. Por su parte, el Banco de Bogotá había recibido un año antes un tratamiento diferente: para zanjar una encarnizada disputa por el control del banco entre sus dos principales grupos de accionistas, el gobierno creó incentivos económicos para que los dos grupos redujeran considerablemente su participación en la entidad y vendieran sus acciones entre el público.

-
4. En virtud de la declaratoria de emergencia económica el gobierno puede, con la firma del Presidente y de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley y de vigencia permanente. Su constitucionalidad es revisada oficiosamente por la Corte Suprema de Justicia y pueden ser modificados o derogados por el Congreso. Esta atribución presidencial extraordinaria está regulada por el artículo 122 de la Constitución Nacional, y su uso no puede exceder de noventa días en un mismo año.
 5. Decretos legislativos 2919 y 2920 de octubre 8/82, y Resoluciones ejecutivas de Presidencia de la República números 203 de octubre 9/82 y 223 de noviembre 9/82. (En enero de 1986, después de escrito este documento, también el Banco de Colombia fue finalmente nacionalizado, ante la imposibilidad del "Grupo Grancolombiano" de pagar las deudas pendientes con aquella entidad).

La mayor o menor drasticidad del procedimiento adoptado guardaba, por supuesto, relación con la naturaleza de las infracciones castigadas, pero también con el grado de importancia y de influencia del respectivo grupo financiero.

Era de esperar que estas medidas, con todo y su carácter diferenciado, produjeran un efecto ejemplarizante que atenuara la ola especulativa por parte de las restantes entidades crediticias. Para hacer sin embargo más firme este propósito, se acompañaron de cambios parciales en las reglas del juego financiero. En octubre de 1982 se penalizó la práctica de los autopréstamos, así como la violación de la prohibición de utilizar fondos de entidades financieras para obtener el control de otras instituciones semejantes, y se erigió estas conductas en causales de nacionalización, como ya se dijo⁶. De igual manera, se restringió la capacidad para ejercer la intermediación financiera, al proibirse las compañías de autofinanciamiento industrial o de servicios (cuyo funcionamiento había sido autorizado por el decreto 1839 de 1982 durante la administración Turbay Ayala), y la captación de ahorros por parte de las compañías de "leasing" y de "factoring". Estas reformas fueron adoptadas en virtud de la primera emergencia económica decretada por la administración Betancur⁷. En el mes de noviembre del mismo año de 1982 se hizo más estricto el límite máximo de crédito que una persona puede obtener de una institución financiera y se dispuso que para su cálculo se sumaran los préstamos otorgados a determinadas sociedades o determinados parientes vinculados al deudor⁸. Intenciones reformadoras de

6 Hasta entonces sólo había lugar a la imposición de sanciones administrativas por estos hechos, según la ley 45/23 y el decreto 3604 de 1981. Eventualmente, y en forma indirecta, podría llegar a deducirse responsabilidad penal.

7 Decreto legislativo 2920 de octubre 8/82. Una semana antes, sin embargo, el ministro de Hacienda había anunciado que se proyectaba sancionar penalmente "los abusos de los autopréstamos, de los prestatarios fantasmas y de los concentradores dolosos del ahorro privado", pero que no se acudiría para ello a la emergencia económica sino a la vía de la delegación de facultades extraordinarias por el Congreso, y que las medidas se concretarían en un plazo de tres o cuatro meses (*El Colombiano*, octubre 3/82, pág. 7-A).

8 Decreto 3243 de noviembre 15/82. La rigidez de los límites y de la determinación de los créditos que deberían sumarse fue posteriormente menguada por los decretos 3663 de diciembre 21/83, 3776 de diciembre 28/83 y 990 de abril 6/83.

carácter más general no vieron la luz, a pesar de que se creó para ello una comisión asesora⁹ a la que se dio un plazo de tres meses para presentar un proyecto, el cual no recibió consenso suficiente para ser sometido al Congreso.

Junto con estas medidas, de carácter restrictivo, se adoptaron otras orientadas a procurar respiro a la banca. Para el efecto se inició el desmonte de la política monetarista, observada desde 1977, que a través de aumentos del encaje bancario había limitado la capacidad crediticia del sistema financiero, como medio de hacer frente al efecto expansivo que sobre los medios de pago había generado un incremento inesperado de divisas. Dentro de ese propósito de desmonte, en febrero de 1982 la Junta Monetaria liberó el 10% del encaje marginal y reabrió los cupos de redescuento de los bancos en el Banco de la República.

Además de liberarse encajes se propendió por la recapitalización del sector financiero. El capital y reserva de los bancos había comenzado a decrecer, en términos reales, desde 1979, lo mismo que su patrimonio desde 1981, año este a partir del cual comenzó también a tener graves efectos sobre la rentabilidad financiera el peso cada vez más creciente de las deudas de dudoso recaudo¹⁰. Para revertir la tendencia decreciente del capital se adoptaron varias medidas tendientes a estimular la compra y emisión de acciones, entre ellas la creación de un cupo especial de crédito en el Banco de la República (el "Fondo de democratización bancaria") destinado a financiar esas operaciones, a largo plazo (5 años) y bajas tasas de interés (18% anual). El tratamiento de las deudas de dudoso recaudo, por su parte, fue objeto de un dispendioso proceso de negociaciones, al cabo del cual se autorizó, en agosto de 1985, que los bancos refinanciaran o capitalizaran, mediante operaciones parcialmente redescontables en el Banco de la República, aquellas deudas correspondientes a empresas con posibilidades de recuperación económica que accedieran a participar en "acuerdos de reestructuración" aceptados por la Superintendencia Bancaria¹¹.

9 Decreto 3153 de noviembre 4/82.

10. Francisco Ortega y Rudolf Hommes, "Estado y evolución de la capitalización de bancos y corporaciones financieras", en *La capitalización del sector financiero*, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, 1984, págs. 85 a 157.

11 Resoluciones 52, 53 y 54 de 1985, de la Junta Monetaria.

2.1.2 La reactivación industrial

Varios de los correctivos introducidos al sistema financiero, por la forma como fueron concebidos, repercutieron simultáneamente sobre el sector industrial con miras a su recuperación, en especial aquellos destinados a reactivar el crédito. Además de los mecanismos de refinanciación de las deudas de dudoso recaudo cabe mencionar allí la reanimación de los fondos Financiero Industrial y de Inversiones Privadas, desde diciembre de 1983 y, especialmente, la creación del Fondo de Capitalización Empresarial, a través del cual la Junta Monetaria autorizó una línea especial de crédito, a largo plazo y bajas tasas de interés, para financiar la adquisición de acciones en sociedades anónimas¹². Cabe anotar, sin embargo, que en materia de cartera ordinaria el gobierno se negó a regular por decreto las tasas de interés, contrariamente a las peticiones formuladas en ese sentido por los diversos sectores de la producción y el comercio. Se adoptaron medidas tendientes a estimular la reducción de esas tasas, tales como la autorización concedida en febrero de 1982 para que las entidades financieras anunciaran sus tasas al público, o como el control de las mismas en las entidades oficiales, ordenado en noviembre del mismo año. Pero la negativa a reducirlas por decreto en los bancos privados fue expresada reiteradamente por la administración Betancur¹³.

Aparte del crédito, la política de restricción de importaciones estuvo deliberadamente dirigida a reactivar la industria nacional, y como tal fue presentada en el Plan Nacional de Desarrollo¹⁴. Ya desde enero de 1982 el ministro de Desarrollo de la administración Turbay había anunciado la intención de modificar la política de libre importación hasta entonces imperante¹⁵. Pero en realidad fue solo a partir de agosto de ese año cuando se produjo el traslado masivo de artículos de importación al sistema de licencia previa, medida que sería completada en el mes de octubre con la elevación de los gravámenes arancelarios¹⁶.

12 Resolución 54 de 1985, reformatoria de las Resoluciones 116 de 1983, 57, 73 y 84 de 1984.

13 *El Tiempo*. Jun. 13/85. pp. 1A y 6A; sep. 26/83, p. 1C.

14 Departamento Nacional de Planeación. *Cambio con equidad - Plan de Desarrollo 1983 - 1986*, Bogotá, 1983, pág. 23.

15 *El Tiempo*, enero 7/82, pp. 1a y 12A.

16 Decreto 3080 de oct. 27/82. También decretos 3258/82 y 1210/83.

Concordante con lo anterior, en cuanto encarecía las importaciones y estimulaba las exportaciones, fue la decisión de incrementar la tasa de devaluación del peso frente al dólar desde octubre de 1984.

Bien fuere por causa de estas determinaciones, o por otros factores, el sector manufacturero comenzó a experimentar síntomas de recuperación en 1984, cuando el producto industrial registró un incremento del 6.3% frente a 1.0% en 1983 y -3.1% en 1982¹⁷.

2.1.3 El saneamiento fiscal

El tercer gran frente de atención de la política económica de la administración Betancur fue la corrección del déficit fiscal. Aunque solo en julio de 1984 el gobierno asumió oficialmente como grave la magnitud del déficit, que estimó para ese momento en 180.000 millones de pesos¹⁸, lo cierto es que desde el comienzo del gobierno se emprendieron ambiciosas acciones encaminadas a incrementar los recursos presupuestales, tanto por la vía impositiva, como por la del crédito y la emisión.

La vía impositiva se recorrió en tres grandes etapas. En primer lugar la reforma tributaria, adoptada en virtud de la segunda emergencia económica decretada por el gobierno de Belisario Betancur¹⁹. Posteriormente la revisión de la misma reforma por parte del Congreso, con motivo de

17. Según cifras del DANE que, sobre una base 100 para 1980, registra los siguientes índices de producción industrial para cada uno de los cuatro años siguientes: 97.2, 94.1, 93.1 y 99.4. Al respecto puede consultarse el artículo de Leonidas Mora R., "Recesión, reactivación y estrategia de industrialización", en *Economía Colombiana*, No. 175, Bogotá, noviembre-diciembre 1985, pág. 67. De acuerdo con otras fuentes, la variación del producto interno industrial habría sido de 6% en 1984, 0.5% en 1983 y -1.5% en 1982 (*El Tiempo*, enero 10/85, págs. 1A y 7A).

18. Discurso del presidente Belisario Betancur por T.V. *La República*, julio 26/84, págs. 1A y 10A. El déficit fiscal neto acumulado por el gobierno nacional entre cada uno de los años de 1980 a 1984 habría sido respectivamente, de: 4.209, 12.466, 34.513, 65.102 y 118.854 millones de pesos, en pesos constantes de 1980, según las Notas Editoriales ("La política fiscal durante el período 1982 - 1985") de la *Revista del Banco de la República*, Vol. LVIII, No. 694, Bogotá, agosto 1985, página 4, cuadros 1 y 2.

19. Decretos 3742 de dic. 23/82 y ss.

la declaratoria de inconstitucionalidad que la Corte Suprema de Justicia hizo de las principales normas de la emergencia²⁰. A través de estos mecanismos se modificó el régimen del impuesto sobre la renta y complementarios, del impuesto predial, del de industria y comercio y del de ventas, al tiempo que se decretó aministía tributaria para incorporar nuevos capitales a la tributación²¹. La tercera etapa estuvo constituida por la transformación del impuesto sobre las ventas en impuesto al valor agregado (IVA), determinación adoptada por el gobierno en diciembre de 1983, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso²².

Por otra parte, de manera repetida el gobierno obtuvo autorización del Congreso para acudir a recursos de emisión y realizar operaciones de endeudamiento tanto interno (Títulos de Ahorro Nacional, Bonos de Financiamiento Presupuestal, Bonos para la Paz) como externo²³. En procura de estas últimas se recurrió al Fondo Monetario Internacional, entidad con la cual se celebró en abril de 1985 un pacto para que ejerciera "monitoría" sobre la política económica del país, en lugar de los tradicionales acuerdos formales en virtud de los cuales esa entidad avala los créditos solicitados a la banca internacional.

2.2 *Las formas de concertación*

La forma como se ejecuta la política económica durante la administración Betancur revela un incremento de la resistencia estatal a la formalización de mecanismos de concertación multilateral globalizante. Esta resistencia, debida muy probablemente a las particularidades de la crisis acaecida en las relaciones económicas es, sin embargo, matizada o suavizada a través de medios alternativos. Entre ellos se destacan el recurso más frecuente a ciertas formas de concertación parcelada y la utilización, hasta cierto punto innovadora, de la figura de la concertación simbólica.

Unas y otras están además impregnadas, no pocas veces, de tintes espectaculares.

20 José Manuel Cepeda (editor), *Estado de sitio y emergencia económica*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1985, págs. 215 a 258.

21 Leyes 9, 13 y 14/83. También la Ley 68/83.

22 Decreto 3541 de dic. 29/83, expedido en desarrollo de la Ley 9/83.

23 Leyes 12/83, 34/84, 50/84, 4/85 y 55/85.

2.2.1 Concertación globalizante y autonomía estatal

Hacia el final de la administración Turbay, y con posterioridad a la “cumbre multisectorial”, el Ministerio de Desarrollo había comenzado a adquirir particular importancia en la definición de la política económica. Con naturalidad cada vez más creciente, los proyectos o realizaciones en ese campo eran anunciados por el ministro de Desarrollo, que asimismo daba a conocer la ocurrencia de un proceso de discusión y negociación con los gremios para tal fin. Con la administración Betancur la dirección de la política económica retorna decididamente al Ministerio de Hacienda y se suspende el procedimiento de consultas gremiales previas a la adopción de decisiones.

En esta nueva orientación se inscriben las principales decisiones económicas arriba mencionadas. La reforma tributaria, en su primera etapa, fue adoptada súbitamente por medio de la emergencia económica. La reforma financiera parcial recorrió un camino semejante, tanto a través de la emergencia económica (no obstante que se había prometido no utilizarla para ello) como de las facultades presidenciales de intervención económica derivadas del artículo 120 ordinal 14 de la Constitución. Lo propio ocurrió con la restricción de importaciones, adoptada en virtud de facultades ordinarias del ejecutivo, y a pesar de la oposición expresada de antemano especialmente por el sector comercial.

Esta ausencia de acuerdos previos con el conjunto de las fracciones empresariales no significa sin embargo que de por sí la política económica no armonice con los intereses de éstas. En la medida en que a través de ella se restablezcan o preserven las condiciones de reproducción del capital, se satisfacen también de manera general los requerimientos del conjunto y se favorece para ello a determinado sector o sectores. En este caso, aunque el proceso de reconstitución aún no ha sido concluido, el sector favorecido parece ser el manufacturero. Así lo indican las medidas adoptadas, por razón del grado de proteccionismo industrial que encierran y de su orientación a replantear los términos de entendimiento con la banca. Así lo confirma también el comportamiento del gremio industrial que, con excepción de naturales reacciones frente a aspectos específicos de la reforma tributaria, no enjuició negativamente el resto de medidas oficiales, a pesar de mantener un tono crítico, en sus declaraciones públicas, pero más referido al terreno general de la organización estatal. Y así lo expresó reiteradamente el gobierno, como un propósito deliberado²⁴.

24 En intervención ante la Cámara de Comercio Colombo-Americana en Cali, el ministro de Hacienda expuso: “La nueva etapa de la

La resistencia estatal a utilizar mecanismos formales de concertación multilateral globalizante no significa entonces un aislamiento del Estado respecto de los intereses de las clases dominantes. Supone, por el contrario, la existencia, real o en ciernes, de fórmulas globalizantes de tipo bilateral. En el caso que se analiza, esa concertación bilateral tiende a establecerse nuevamente con el capital industrial. En la medida en que éste logre reconstruir una posición de predominio dentro del conjunto de las relaciones económicas, será posible que se consolide ese espacio de concertación. Entretanto, el Estado asume la tarea de promover ese proceso. Para ello se acentúa, al menos de momento, su grado de autonomía relativa frente a las diversas fracciones sociales. Tal acentuación es explicable, en esta ocasión, por razón de la gravedad de la crisis, que exige un replanteamiento de las condiciones de acumulación económica y, por tanto, clausura o reducción de espacios de concertación hasta entonces privilegiados. Pero es explicable también por el hecho de que uno de los elementos del problema es la propia crisis del fisco, es decir, la ausencia de recursos para la reproducción de la administración estatal. El Estado interviene entonces no solamente como regulador de contradicciones entre clases o fracciones de clase, sino también como parte directamente interesada, con la pretensión de incrementar su participación en la apropiación de los excedentes sociales, lo cual crea situaciones objetivas de distanciamiento respecto de aquellos sectores sociales.

Conviene precisar sin embargo los alcances y el sentido de esta acentuación del grado de autonomía estatal que aquí se señala. Ella se concreta en la búsqueda, realizada con los elementos ya existentes dentro de las instituciones políticas, de la definición de nuevas actividades productivas que permitan jalonar el proceso de acumulación. Lo anterior significa que si bien existe, de parte de la administración estatal en este período, acuerdo en cuanto a la imposibilidad e inconveniencia de proseguir el anterior rumbo acumulativo, no existe tal acuerdo en cuanto

política económica tiene que ver con la depuración del modelo de producción que tiende a devolverle el mercado nacional a la empresa nacional y a vigorizar los sectores productivos que se han definido como líderes en el proceso de reactivación. La idea no es la de encerrar la industria nacional dentro de un muro inaccesible de protección, tampoco es la idea la de limpiar de controles el mercado para permitir el desmantelamiento de la industria nacional incipiente" (*El Espectador*, julio 5/83, pág. 10A). En el mismo sentido puede consultarse DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Cambio con equidad-Plan de Desarrollo 83-86*, op. cit., pág. 23.

a la definición del nuevo rumbo. De ahí que la política económica efectivamente aplicada describa una trayectoria errática, y no se distinga propiamente por su coherencia ni por su permanencia. Muchas de las decisiones adoptadas en un determinado momento resultan contradictorias, en la medida en que unas estimulan y otras obstaculizan el desarrollo de un mismo sector. Adicionalmente, determinaciones de un día son revertidas o neutralizadas horas más tarde, como si se intentara efectuar a propósito un trazado en zig-zag²⁵. Estas contradicciones y estos virajes revelan ciertamente una limitación del alcance de la mencionada autonomía, pues reflejan una continua injerencia de las diversas fracciones dominantes sobre las instancias estatales de decisión económica. Pero más allá de ese carácter errático hay un hecho rotundo, que además perdura: es el freno a la especulación financiera y la promoción de un reacondo entre sectores económicos. Es allí, en esa decisión global, donde se demuestra la ocurrencia de un distanciamiento particular entre el Estado y los grupos predominantes hasta el momento. Ello es lo que permite hablar de una agudización de la autonomía relativa del Estado, y tal es su sentido, su lógica.

Aún más, el carácter errático de la política económica hace parte de la lógica del procedimiento impulsado a través de este relativo distanciamiento o autonomía estatal. Porque se trata, como se ha dicho, de fomentar la concreción de nuevas relaciones entre las fracciones dominantes, pero sin que se disponga de un modelo positivo claramente preconcebido. Es, entonces, una actitud de búsqueda, que reclama de por sí la participación o injerencia de las fracciones concernidas. Tanto más cuanto que dicha búsqueda se realiza, como también se señaló, a través de elementos ya existentes dentro de las instituciones de concertación, cuyo esquema general no se subvierte sino que se mantiene. Y uno de tales elementos es la concertación compensatoria, que supone la posibilidad de contradecir o atenuar el rigor o los efectos de la orientación económica predominante.

2.2.2 *Concertación compensatoria*

Esta ausencia de acuerdos globales previos, y la agudización de la autonomía estatal que ella entrañó, fueron disimulados o suavizados por

25 Al respecto puede consultarse Gabriel Misas Arango, "Acumulación y crisis en la economía colombiana", en *Cuadernos de Economía*, Vol. VII, No. 8 Univ. Nacional de Colombia (Departamento de Economía), Bogotá, primer semestre de 1985, págs. 157 y 162 a 165.

medio de mecanismos compensatorios de concertación, en algunos casos real y en otros simbólica.

Por lo pronto, permanecieron instalados los dispositivos que desde tiempo atrás venían siendo utilizados para generar este tipo de compensación, a saber, los espacios formales de concertación bilateral parcelada. Incluso se continuó el proceso de su expansión: en los últimos meses de la administración Turbay se crearon la "comisión de concertación del sector industrial" y la "comisión de concertación del sector bancario y financiero"²⁶. Sin embargo, tales espacios formales no debieron de ser suficientes para cumplir su finalidad compensatoria, a juzgar por la profusión de mecanismos adicionales de negociación, por lo general improvisados e informales.

Inicialmente se pretendió que estos mecanismos adicionales funcionaran "a posteriori", es decir, solo una vez que el gobierno adoptara determinadas medidas, y con la finalidad de enmendarlas o corregirlas. Este fue el procedimiento empleado entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 con motivo de la reforma tributaria y fiscal adoptada mediante decretos de emergencia económica. De manera expresa, al anunciar la declaratoria del estado de emergencia, el gobierno instó a las organizaciones económicas a replicar frente a las medidas que se adoptaran, llamado que fue atendido por los gremios y que provocó efectivamente

26. Decretos 066 de enero 14/82 y 2242 de julio 30/82, respectivamente. La primera fue integrada por el ministro de Desarrollo, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el gerente del IFI, los presidentes de la Andi, de Fedemetal y de Acopi, el director del Fondo Financiero Industrial, el gerente de la Corporación Financiera Popular y un representante de las centrales sindicales, designado por el ministro de Desarrollo. La secretaría técnica se le asignó a la Unidad de Estudios Industriales del Departamento Nacional de Planeación. La comisión de concertación del sector bancario y financiero, por su parte, fue integrada por los ministros de Hacienda y de Desarrollo, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el gerente del Banco de la República, el Superintendente Bancario, los presidentes de la Asociación Bancaria y de Anif y cuatro expertos de reconocida trayectoria designados por el presidente de la República. La secretaría técnica se confió a la Superintendencia Bancaria. Aunque ambas comisiones fueron creadas en ejercicio del artículo 14 de la ley 38 de 1981, ley supuestamente orientada a institucionalizar la concertación multilateral, la composición de estas comisiones encuadra más en el molde clásico de la concertación bilateral.

modificaciones de las normas originales²⁷. Sin anuncio expreso, fue también este el trámite del replanteamiento en la política de importaciones, drásticamente restrictiva en agosto de 1982 y posteriormente ajustada en cuanto a la liberación o el desgravamiento de determinados productos.

Pero además de esta concertación “a posteriori” se abrieron paso también fórmulas de negociación previa, igualmente improvisadas e informales. Ello ocurrió, por fuerza de las circunstancias, con la ya aludida reforma tributaria, una vez que varias de sus normas fueron declaradas inconstitucionales y hubo necesidad de convertir las apresuradas decisiones en iniciativas sometidas a consideración del Congreso. Una experiencia menos fortuita que ésta fue la desarrollada a propósito de la adopción de recetas tendientes a solucionar el problema de las deudas de dudoso recaudo de los bancos, experiencia que asumió la forma de un complejo proceso de negociaciones en el que intervinieron los sectores bancario e industrial y las autoridades monetarias. La naturaleza y magnitud del problema no dejaba mucho margen para abordarlo de una forma distinta a esta.

Con mayores o menores dificultades en su desenvolvimiento, los mecanismos antes descritos se enmarcaron dentro de un espacio que pudiéramos llamar de concertación “real”, en tanto tenían la posibilidad, efectivamente concretada en varios casos, de conducir a acuerdos entre la administración y determinados sectores sociales y de producir, como consecuencia de ellos, decisiones políticas o variaciones de las existentes. Paralelamente con este espacio de concertación real el gobierno de Belisario Betancur hizo uso de múltiples formas de concertación “simbólica”. En ésta, la administración estatal se asume como la expresión de unos acuerdos sociales, no discutidos previamente con ningún sector en particular, pero sí vertidos al conjunto de ellos, directamente o por medio de exponentes lo menos parcializados posible de ese conjunto. De esta manera, la concertación simbólica, inepta para gestar acuerdos sólidos y modificar decisiones, atenúa también, al igual que la concertación real, la visión de distanciamiento entre Estado y sociedad, propia de las situaciones en que se agudiza la autonomía relativa del Estado.

27 El llamado del gobierno puede consultarse en Belisario Betancur. *Emergencia económica 1982-1983*, Presidencia de la República, Bogotá, 1983, pág. 12. Las solicitudes de los gremios pueden verse en *El Tiempo*, enero 28/83, págs. 1A y 17A; y enero 29/83, pág. 1E. Para un balance de las peticiones de modificación que fueron acogidas, *La República*, febrero 13/83, págs. 1A y 9A.

La máxima expresión de la concertación simbólica durante la administración Betancur la constituyó tal vez la “comisión de sabios”, creada en agosto de 1982 como cuerpo asesor del gobierno en materia económica. Para integrarla se seleccionó inicialmente a siete personas de reconocida trayectoria en planeación económica, no vinculadas activamente, en su mayoría, a ningún sector político ni gremial²⁸. Tanto la denominación de la comisión como las características personales de sus miembros eran indicativas de la pretensión de erigirla en algo así como una expresión refinada y objetiva de los “intereses nacionales”, de tal forma que legitimara las decisiones oficiales y que, especialmente, apaciguara las prevenciones por la ausencia de concertación multilateral previa. De hecho, sin embargo, la comisión no tuvo mucho vuelo pues se llevó a tal punto el carácter simbólico de la misma que no se aseguraron las mínimas condiciones para dar eficacia a sus deliberaciones, lo cual impidió que sus miembros se sintieran integrados a ella e hizo cada vez más escasas e irrelevantes las exhibiciones de la comisión ante el público.

Dentro de la misma filosofía de la comisión de sabios pareció enmarcarse, aunque en menor escala, la creación de otros cuerpos técnicos, asesores del gobierno en materias específicas, tales como la ya mencionada comisión de reforma financiera y las comisiones de reforma fiscal y del gasto público²⁹.

Independientemente del funcionamiento de estas comisiones el gobierno propició también las reuniones esporádicas con dirigentes empresariales, realizadas en forma abierta, especialmente para suavizar momentos reales o previsibles de tensión. Tal fue el caso del desayuno celebrado en el palacio presidencial en octubre de 1984 con más de 70 empresarios³⁰. En aquella ocasión el ambiente se encontraba caldeado por la denuncia que pocos días antes había hecho el presidente de la República en el sentido de que algunos ejecutivos del sector privado estarían fomentando un golpe de Estado³¹. La reunión pretendía en-

28 Después de su última reconstitución, en mayo de 1985, quedó integrada por seis miembros: Joaquín Vallejo Arbeláez, Jorge Vélez García, Lauchlin Currie, Hernán Jaramillo Ocampo, Jorge Méndez Munévar y Aníbal López Trujillo.

29 Decretos 3153 de nov. 4/82 y 2915 de oct. 7/82.

30 *La República*, oct.4/84, pp. 1A y 8A.

31 *Revista Semana*, No. 126, oct. 2/84, págs. 22 a 27.

tonces procurar un genérico intercambio de inquietudes en torno a la política de paz y de orden público del gobierno, es decir, al sentido del conjunto de la estrategia de control y cohesión social que se estaba aplicando, y no daba lugar por tanto a discutir en detalle reclamaciones económicas de ninguno de los invitados. Sin embargo, y pese a algunos incidentes que rodearon su realización, sirvió esta reunión para renovar los sentimientos de ligazón entre varios de los miembros de la dirigencia económica del país y la administración pública. Y facilitó posteriores reuniones más específicamente centradas en la conducción de la economía.

Así, mes y medio más tarde, en noviembre de 1984, se reunió también en el palacio presidencial, con evidente pompa, la “comisión mixta de comercio exterior”, entidad de modesta importancia y ordinariamente relegada al olvido, que tiene el carácter de organismo consultivo del “Instituto Colombiano de Comercio Exterior —Incomex—”. En la reunión se anunció el plan de exportaciones elaborado por el gobierno para los seis años siguientes, así como la decisión oficial de no efectuar devaluación masiva. Entre otros representantes gremiales fue invitado el presidente de Fenalco, quien había sido excluido del desayuno de octubre debido a una situación de conflicto creada con el antiguo ministro de Hacienda³². La reunión permitió entonces restablecer un clima de concordia y canalizar de momento las aspiraciones gremiales.

Una reunión semejante, aunque mucho más amplia y a la cual fueron convidados también dirigentes sindicales, tuvo lugar en abril de 1985, con motivo del pacto especial de “monitoría” celebrado por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional, pacto que el presidente y su ministro de Hacienda expusieron ante la concurrencia, con el inocultable propósito de generar un proceso de solidaridades en torno al compromiso internacional irreversiblemente adquirido por el ejecutivo.

Es difícil que en espacios de tal informalidad y en los cuales, por definición, está excluida la posibilidad de influir en la toma de decisiones, se generen solidaridades en forma consistente. A la larga el hecho objetivo de la ausencia de concertación terminará por imponerse. Pero de momento la reunión directa o la acción de una comisión de expertos pueden crear lazos de reciprocidad o de autoridad, hasta cierto punto inhibitorios de fuertes reacciones inmediatas frente a la gestión gubernamental. Y ello en mayor medida cuanto más espectacular sea el des-

32. *El Tiempo*, nov. 17/84, págs. 13A y 9B.

pliegue que se da a los procesos utilizados, como fue el caso, durante la administración Betancur, de buena parte de los mecanismos compensatorios de concertación simbólica y de algunos de los de concertación real. Lo incierto en estas situaciones es la reacción mediata, una vez que desaparece el efecto del espectáculo.

2.2.3 Escaramuzas de concertación ampliada

También estuvieron revertidos de toques espectaculares otros ensayos de concertación de pretensiones más globalizantes, entre los cuales merecen reseñarse, aun cuando no constituyen el objeto central de este trabajo, la elaboración del Plan de Desarrollo, las negociaciones especiales con la clase obrera y el experimento del "diálogo nacional".

El Plan de Desarrollo fue presentado por el gobierno como el producto de un "proceso de concertación que tuvo lugar durante su preparación con los diversos estamentos sociales y económicos de la comunidad", como consecuencia del cual se habría consolidado "un nuevo sistema de la planeación basada en la participación constante y solidaria de la nación entera en la formulación e instrumentación de las políticas de desarrollo"³³. De hecho, entre los gremios sólo el de los comerciantes corroboró estas afirmaciones, lo que no impidió que tiempo después se uniera también a las críticas contra el plan, al denunciar su inejecución y la ausencia de una concertación para la fiscalización del mismo³⁴. Ello es revelador de la poca operancia de los mecanismos institucionales supuestamente destinados a promover la negociación colectiva del plan, definidos en la Ley 38 de 1981. Lo cual puede explicar a su vez el hecho de que tampoco en esta oportunidad el Plan de Desarrollo hubiera sido objeto de debate ni de decisión por parte del Congreso. Es muy posible entonces que, más importante que la aprobación o aplicación del plan, fuera la circunstancia de poderlo exhibir en un momento dado como emblema sustitutivo de una concertación precaria o inexistente.

Por su parte, con la clase obrera se adoptó un proceso especial de negociaciones para hacer frente al paro cívico nacional anunciado para el 20

33 Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, págs. XIX y XX.

34 *El Colombiano*, jul. 20/83, p. 7A y sept. 23/83, p. 8A. En septiembre de 1984 Fenalco expidió declaración oficial en la cual afirmó: "Hicimos concertación para redactar el plan 'Cambio con Equidad', por ejemplo, pero no la continuamos para vigilar su cumplimiento" (*El Tiempo*, sep. 10/84, p. 2E).

de junio de 1985. El proceso se inició oficialmente el 2 de mayo del mismo año con la presentación de un pliego de peticiones al gobierno por parte de los promotores del paro. En esta ocasión, a diferencia de la “cumbre multisectorial” de octubre de 1981, el gobierno no sentó en la misma mesa a patronos y trabajadores para promover entendimientos. Con reticencias iniciales, optó finalmente por invitar al sector laboral a discutir con los diversos ministerios algunos de los aspectos del pliego. La propuesta fue acogida por tres de las cuatro principales confederaciones sindicales (la UTC, la CTC y la CGT), que conformaron para el efecto un bloque bajo la denominación de “Frente Sindical Democrático”. Solo persistieron entonces en el paro los sindicatos independientes y la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia —CSTC—. El 20 de junio, ya debilitado el movimiento, el gobierno anunció haber acogido algunas de las propuestas del “Frente Sindical Democrático” referidas a control de las tarifas de servicios públicos y garantías a los consumidores en los trámites de reclamación de errores en la facturación de las mismas³⁵.

Mes y medio más tarde se anunció haber convenido con el Ministerio de Trabajo la presentación de un proyecto de ley al Congreso, tendiente a fusionar los Consejos Nacionales de Salarios y del Trabajo en un solo organismo, al que se denominaría “Consejo Nacional de Concertación Económica y Social”³⁶. En él se incrementaría la representación obrera, y el consejo tendría un funcionamiento permanente y obligatorio como asesor gubernamental en materia laboral, con sesiones ordinarias cada cuatro meses.

La búsqueda de acuerdos en otros campos, con miras a la celebración de un “Pacto social” con el “Frente Sindical Democrático”, continuaba siendo anunciada en octubre de 1985. Entre tanto, a mediados de agosto fue nombrado como nuevo ministro del Trabajo uno de los principales dirigentes del “Frente”, el presidente de la Unión de Trabajadores de Colombia —UTC—, Jorge Carrillo.

El llamado pacto social, el proyecto de creación de la comisión nacional de concertación y la designación del ministro del Trabajo podrían ser interpretados como síntomas de modificaciones en el esquema marcadamente excluyente dentro del cual se han desenvuelto tradicionalmente, también en el campo de la “concertación”, las relaciones del Estado

35 *El Espectador*, junio 22/85, p. 15A.

36 *El Tiempo*, agosto 7/85, p. 3B.

con los sectores populares. Estas relaciones han estado reducidas, en lo esencial, a la fijación del salario mínimo. Si la proyectada comisión de concertación logra efectivamente superar ese límite para ocuparse de manera permanente de otros aspectos más generales de la contratación laboral, habría lugar a una ampliación de los marcos, en todo caso parcelados, de esa concertación multilateral. Y si las negociaciones de las organizaciones sindicales con los diversos ministerios, sobre tópicos que trascienden el umbral de la empresa, se concretan en la institucionalización de medios de participación popular en la orientación y vigilancia de la gestión administrativa, ello representaría la creación de nuevos espacios de concertación bilateral parcelada, hasta ahora reservados en su mayoría a los gremios empresariales.

Si bien la actividad del ministro obrero puede ser un factor importante para que se asienten estas innovaciones, otros factores podrían hacer que ellas no signifiquen más que un episodio adicional de concertación aparente. Al respecto debe tenerse en cuenta que la actitud de la administración Betancur, al poner en juego estas negociaciones a mediados de 1985, no se apartó sustancialmente de los cánones excluyentes predominantes. La negociación fue esquivada por el ejecutivo hasta último momento, y solo fue aceptada a regañadientes como mecanismo de emergencia para conjurar el paro. Además, se recurrió de nuevo a la táctica de dividir el movimiento sindical entre fuerzas democráticas, con las que se pacta, y sectores supuestamente no democráticos, con los cuales no se pacta, que ha sido una de las constantes de la actitud excluyente en Colombia. Por otra parte, nada asegura que la Comisión Nacional de Concertación funcione efectivamente. Hay presagios en contrario, deducidos de la demora en la presentación del respectivo proyecto de ley al Congreso, así como de la propia historia del Consejo Nacional del Trabajo, creado en 1968 con una filosofía semejante, y que tampoco operó. Ahora bien, sea que se supere o no el tradicional esquema excluyente, es claro que no está prevista la formalización de la concertación multilateral globalizante. En el mejor de los casos tal superación se restringiría, como se ha dicho, a una dilatación de las formas parceladas, tanto en su variedad multilateral como bilateral. Se reitera así la resistencia estatal a la institucionalización de formas globalizantes.

Hubo sin embargo durante la administración Betancur una particular experiencia, informal y transitoria, de concertación multilateral globalizante. Como consecuencia de los acuerdos celebrados en agosto de 1984 con tres organizaciones guerrilleras (el M-19, el EPL y el ADO), se realizó, durante el primer semestre de 1985, un proceso de "diálogo

nacional". Para el efecto se constituyó una Comisión de Negociación y Diálogo y diez subcomisiones adicionales, especializadas por temas, integradas todas por representantes de variados sectores sociales, con el encargo de deliberar ampliamente y buscar acuerdos en torno a iniciativas de reformas institucionales. Tres de las subcomisiones lograron concretar propuestas en materia de reforma agraria, régimen de la universidad pública, y vivienda y desarrollo urbano. En su conjunto, el trabajo de las comisiones estuvo entorpecido por la ausencia de real compromiso institucional con las mismas, a pesar de excepciones honrosas pero aisladas a esta regla.

La experiencia del diálogo nacional rebasa considerablemente el campo de la concertación ordinaria, referida centralmente al proceso de regulación de los distintos precios del mercado, y se inscribe dentro de un ámbito más amplio, cual es el del orden social, en un momento especial de crisis política y de agudización de enfrentamientos armados. No obstante, para efectos de este estudio de concertación, y a sabiendas de que con ello se le analiza desde una perspectiva limitada, conviene señalar su parentesco con la fórmula de la "Gran Comisión", empleada durante la administración Valencia, en 1965. El funcionamiento de ésta fue sin embargo más regularizado que el de aquella, así como sus resultados más concretos y directos. Ello quizás se deba, paradójicamente, al hecho de que, respondiendo ambas a situaciones agudas de conflicto, la Gran Comisión hace frente a una tensión de momento, o coyuntural (el paro cívico), mientras que el diálogo nacional responde a una tensión permanente, o estructural (el enfrentamiento armado). La primera exige entonces soluciones inmediatas y permite entendimientos relativamente simples. La segunda se refiere a soluciones mediatas y exige entendimientos más complejos. Además, en ésta no es tan necesario llegar a acuerdos, cuanto crear espacios que faciliten la distensión o que resten justificación al enfrentamiento. Ello puede explicar el que las comisiones de diálogo, como mecanismo informal de concertación multilateral globalizante, hayan recibido de parte del gobierno más atención en cuanto al espectáculo en sí que representaba su existencia que en cuanto a la eficacia de su funcionamiento. En este sentido fue el mayor espectáculo de concertación de la administración Betancur, aun cuando fuera al mismo tiempo menos sólido que muchos de los otros mecanismos de concertación antes comentados.

2.3 *Redefiniciones gremiales*

Cualquiera podría pensar, en sana lógica, que la insatisfacción de la demanda de los gremios en el sentido de que se formalizara la concer-

tación multilateral globalizante conduciría a una cohesión de estos y a su enfrentamiento con el gobierno. No sucedió así, sin embargo. En relación con la política económica se produjo más bien una tendencia a la atomización de los gremios. Esa tendencia, no obstante, fue mitigada por su común y creciente desencanto con el funcionamiento del sistema político.

El "Frente gremial", de apariencia vigorosa en agosto de 1982, no tiene en octubre de 1985 mayor presencia. En ello tuvo que influir sin duda el distanciamiento objetivo creado entre industriales y comerciantes por razón de la nueva orientación económica. En particular, por el efecto negativo que para estos últimos representó la restricción de importaciones y el impuesto al valor agregado (IVA), medidas que por el contrario fueron recibidas con beneplácito por la industria. Este distanciamiento comenzó a manifestarse desde muy temprano, y se hizo patente con motivo del XXXVII Congreso Nacional de Fenalco en noviembre de 1982, convocado bajo el lema de enjuiciamiento a los cien primeros días de gobierno. Tal propósito fue censurado expresamente por la Andi y contrastó notoriamente con las actitudes de otros gremios, entre ellos Camacol y Fedemetal, que brindaron amplio respaldo a las nuevas medidas gubernamentales³⁷.

La expedición de la reforma tributaria por el gobierno produjo temporalmente una reunificación de los lazos gremiales, pues se daba así mayor eco a las peticiones de correctivos y enmiendas. Sin embargo, aun en este campo, fue visible una diferenciación entre los gremios, en la medida en que el sector ganadero presentó por separado sus solicitudes al gobierno³⁸. La diferenciación fue todavía mayor en el momento de intervenir ante el Congreso de la República con motivo de la reconsideración de la reforma tributaria.

Con posterioridad a este episodio, las diferencias de Fenalco con la administración, y de manera particular con el ministro de Hacienda, se profundizaron hasta el punto de llegar a agrios enfrentamientos perso-

37 *El País*, nov. 4/82, pág. 8A; *La República*, nov. 9/82, pág. 1A; *El Siglo*, oct. 21/82, pág. 17; *El Espectador*, nov. 19/82, pág. 7A.

38 El documento de Andi, Anif, Camacol, Asociación Bancaria, Sac, Acopi, Fedemetal, Fasecolda y Asociación de Exportadores de Café, puede verse en *El Tiempo*, enero 28/83, págs. 1A y 17A. El de Fedecoleche, Unaga, Federación Nacional de Fondos Ganaderos, Analac y Fadegan, en *El Tiempo*, enero 29/83, pág. 1E.

nales. Aunque el motivo de fondo de esta disputa personal nunca trascendió al público, ella estuvo en todo caso enmarcada dentro de una oposición de los comerciantes a la implantación del IVA. Por el contrario, la industria y la banca manifestaron frecuentemente complacencia, aunque no júbilo, por la política gubernamental, y participaron activamente en mecanismos de concertación bilateral. Ganaderos y agricultores, por su parte, reclamaron mayor atención oficial hacia el campo, pero contaron también permanentemente con un valioso aliado: la existencia de estrechos vínculos entre sus agremiaciones y cada uno de los cuatro ministros de Agricultura.

De este ambiente de atomización frente a la política económica es previsible que surja un reordenamiento de las relaciones entre las fracciones del capital. Por lo pronto ya se insinúan, como se vio anteriormente, nuevas reglas de entendimiento entre el sector bancario y el industrial. Pero el sector agrícola ha comenzado también a reclamar con vehemencia la asignación de un tratamiento privilegiado y de un papel protagónico, semejante al que ha favorecido a la empresa manufacturera³⁹. Y esa petición tiene posibilidades de concretarse en razón de las potencialidades alentadoras que para el resentido desarrollo industrial posee la agricultura. De la manera como se estructuren en el futuro cercano las relaciones entre estos tres sectores depende en gran medida la delineación del nuevo esquema de concertación privilegiada.

Pero así como se observa durante la administración Betancur esta atomización de los gremios frente a la política económica no debe dejarse pasar por alto la concordancia cada vez mayor en sus críticas a la organización general del Estado. Aunque estas críticas fueron también frecuentes en el pasado, parecen haber adquirido un nuevo tono con motivo de la política de paz y de acuerdos con la guerrilla, promovida por el gobierno. De manera velada o abierta, los principales sectores empresariales expresaron su recelo frente a esa política⁴⁰. Pero adicionalmente la ejecución de la misma hizo más patentes ciertas debilidades del régimen político, especialmente las referidas a la capacidad de generación de control social por parte de los partidos tradicionales. En este

39 Declaraciones del presidente de la SAC en rueda de prensa, *El Espectador*, abril 4/84, pág. 10A.

40 Leopoldo Múnera, "Gremios, prensa y control político en Colombia 1982-1984", en COMITE DE SOLIDARIDAD CON LOS PRESOS POLITICOS (editor), *"Qué gran país tenemos"*, Bogotá, 1985, págs. 129 a 203.

sentido, las denuncias presidenciales, hechas en septiembre de 1984 acerca de la incitación a un golpe militar por parte de sectores empresariales, no deben ser minimizadas. Ellas pueden ser síntoma de un deterioro, más grave que de ordinario, de las relaciones entre clases dominantes e instituciones políticas. Las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1986 constituyen por ello una importante prueba de la resistencia o desgaste de esos afectos.

3. *Estabilidad de la concertación*

La primera mitad del decenio ochenta es, según se desprende del bosquejo anterior, un período de cambios y ajustes, con frecuencia bruscos, en las relaciones de concertación. Tales cambios atacaron causas de enfrentamiento y discordia entre las clases dominantes y, en esa medida, contribuyeron a mantener la estabilidad del régimen político, tanto en su momento como para el futuro cercano. Dentro de la misma óptica podrían considerarse las tendencias, que se insinúan, a ampliar el margen de participación de clases populares en mecanismos de concertación. La estructura interna de estos mecanismos muestra entonces cierto grado de adaptabilidad suficiente para permitir el mantenimiento de la dominación política sin mayores traumatismos institucionales.

En el período aquí analizado dicha estabilidad se manifestó en medio de circunstancias distintas de las conocidas en el pasado. Al iniciarse la década del setenta también se produjeron modificaciones importantes en las relaciones entre las clases dominantes, en particular el desplazamiento del capital industrial por el capital financiero como fracción social predominante. Ante tales modificaciones el Estado asumió una actitud tolerante, y en ocasiones estimulante, exhibiendo así una naturaleza maleable que permitió dar curso, sin sobresaltos, a las nuevas relaciones.

Uno de los factores que hizo posible la maleabilidad en aquella ocasión fue el período de auge económico en que se desarrollaron los hechos. En los años ochenta, por el contrario, en medio de un ciclo marcadamente recesivo, la actitud asumida por el Estado fue bien diferente. De la maleabilidad se pasó al endurecimiento, y de la tolerancia al dirigismo, para frenar el galope de la acumulación económica y reorientar su rumbo. Que este intervencionismo no hubiera generado mayores colapsos políticos se debe tanto a la situación de fragilidad económica en que se encontraban las fuerzas sociales como a los dispositivos empleados por el gobierno para amortiguar la dureza de la intervención

Para 1982 el agotamiento económico era sensible. Las diversas fracciones del capital acusaban, a cual más, dificultades para su reproducción. La intervención, pues, se imponía como una necesidad común. El agudo grado alcanzado por la crisis hacía débil cualquier posibilidad de enfrentar la intervención estatal, o de resistir a ella. Más aún, puede afirmarse que si la intervención no se hubiera dado, el conflicto entre las clases dominantes habría podido repercutir en la estabilidad del régimen político. Entre 1975 y 1982 la cohesión de un importante sector gremial en contra de la política económica vigente había ido en aumento. Tal cohesión, como se ha visto, desaparece después, y solo se mantiene en el campo de críticas genéricas a la organización estatal. De haber continuado el patrocinio oficial del modelo especulativo, muy probablemente aquella cohesión habría seguido en ascenso, con manifestaciones cada vez más decididas. El tránsito de la maleabilidad al endurecimiento estatal respondió entonces en buena medida al clamor de importantes sectores empresariales, respuesta que no podía asumir otra forma, así pareciese paradójico, que la de un distanciamiento.

En todo caso, muchas de las asperezas que pudiera generar ese distanciamiento lograron ser evitadas o limadas por virtud de diversos medios. Ante todo, por el procedimiento selectivo, ejemplarizante y relativamente rápido, empleado para reducir la ola de prácticas especulativas, como sucedió especialmente con los grupos Mosquera y Michelsen. También por el mantenimiento de los espacios de concertación bilateral parcelada, con sus características posibilidades compensatorias. Y asimismo por la feria de espectáculos de concertación improvisada, real y simbólica, que amenizó las operaciones intervencionistas de la administración Betancur.

Después de esta fase de intervención es previsible que se retorne a las condiciones tradicionales de maleabilidad estatal, una vez se asienten las nuevas reglas de juego entre industria, banca y agro. Sobre esa base, y manteniendo el esquema general de concertación, se producirán algunos ajustes en los espacios que lo integran. Entre ellos, y como contrapartida al nuevo tipo de relación bilateral globalizante que se defina, es de esperar que se fortalezcan formas de concertación bilateral parcelada con las fracciones empresariales subordinadas. Y también se vislumbra la ampliación de algunos espacios de negociación con la clase obrera.

Así, y sin institucionalizar necesariamente formas de concertación multilateral globalizante, los conflictos interpatronales por la apropiación

del excedente social continuarán encontrando cauces de resolución relativamente fluidos, de tal manera que no se altere por ello la estabilidad política.

Pero si bien la esfera de la concertación económica no demuestra en su interior entramamientos que perturben sustancialmente su funcionamiento, no parece ocurrir otro tanto con el engranaje entre estos mecanismos y los encargados más directamente de procurar legitimidad y control social. La lubricación en ese engranaje es deficiente, a juzgar por la continuidad de roces, lo cual puede eventualmente producir algunas dislocaciones en el conjunto de la organización estatal. El malestar gremial se expresa cada vez menos uniformemente en relación con la política económica que con el funcionamiento de los partidos políticos, el del Congreso y el de la burocracia estatal. En la medida en que ese malestar se profundice puede conducir a replanteamientos de las relaciones entre la concertación y los restantes elementos del régimen político.

BIBLIOGRAFIA

Libros y revistas

- BANCO DE LA REPUBLICA, Notas editoriales: "La política fiscal durante el período 1982-1985", en *Revista del Banco de la República*, vol. LVIII, No. 694, Bogotá, agosto 1985, págs. 3 a 17.
- BETANCUR, Belisario, *Emergencia económica 1982-1983*, Presidencia de la República, Bogotá, 1983.
- DANE, *Colombia estadística 1985*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá, 1985.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Cambio con equidad - Plan Desarrollo 1983-1986*, Bogotá, 1983.
- GALLON G., Gustavo, *Concertación simple y concertación ampliada*, Cinep (colección Controversia No. 105), Bogotá, 1982.

- MISAS ARANGO, Gabriel. "Acumulación y crisis en la economía colombiana", en *Cuadernos de economía*, Vol. VII, No. 8, Universidad Nacional de Colombia (Depto. de Economía), Bogotá, primer semestre de 1985, págs. 133 a 165.
- MORA R., Leonidas. "Recesión, reactivación y estrategia de industrialización", en *Economía Colombiana*, No. 175, Bogotá, noviembre-diciembre de 1985, págs. 65 a 72.
- MUNERA, Leopoldo. "Gremios, prensa y control político en Colombia 1982-1984", en Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (editor), "*Qué gran país tenemos*", Bogotá, 1985, págs. 129 a 203.
- ORTEGA, Francisco y Hommes, Rudolf, "Estado y evolución de la capitalización de bancos y corporaciones financieras", en *La capitalización del sector financiero*, Asociación Bancaria de Colombia, Bogotá, 1984, págs. 85 a 157

Diarios y semanarios

- *Diario Oficial*, Ministerio de Gobierno, Bogotá
- *El Colombiano*, Medellín
- *El Espectador*, Bogotá
- *El País*, Cali
- *El Siglo*, Bogotá
- *El Tiempo*, Bogotá
- *La República*, Bogotá
- *Revista Semana*, Bogotá