

## I. ¿QUE ES LA CONCERTACION?

### A. Lo que supone e implica la concertación

El término "concertación", tal como ha sido utilizado desde los años setenta por dirigentes gremiales y funcionarios gubernamentales, designa un mecanismo especial de discusión entre el Estado y los diversos sectores sociales por medio del cual se pactan las condiciones para el desarrollo de éstos durante un período generalmente indeterminado. El fenómeno de la concertación plantea por consiguiente en forma directa el problema del concepto de Estado, de su naturaleza y de su relación con las clases sociales.

Entender la concertación como un sistema de pactos entre el Estado y las clases, que es la forma más generalizada de ver el fenómeno, supone considerar al Estado como una entidad exterior a la sociedad y colocado por encima de ella. Si no existiese una relación de exterioridad no podría imaginarse la posibilidad de tales pactos; y si faltase la relación de superioridad sería inconcebible la necesidad de los mismos. Estas relaciones de exterioridad y de superioridad son a su vez corolario de una visión de la sociedad según la cual la división fundamental que en ella existe es la que se da entre gobernantes y gobernados. Los primeros serían aquéllos que ejercen el poder político y tienen a su cargo la conducción de la sociedad; y los segundos serían la sociedad misma que, si bien conformada por grupos sociales diferentes en naturaleza e importancia, se caracterizaría por la relación común de subordinación y obediencia de tales grupos respecto de los gobernantes. En su versión moderna esta división se traduce en la separación entre "sector público" y "sector privado", vagamente definidos por concatenación de negaciones, en cuanto se entiende por público lo que no es privado, y viceversa.

Para efectos de la concertación, la vaguedad permite sin embargo identificar como una unidad al llamado sector privado, que negocia, sea por partes o sea en bloque, con el sector público. La unidad minimiza así las contradicciones entre las fracciones sociales, que aparecen por tanto como contradicciones con el Estado. Ahora bien, si el acento se

pone no ya en la unidad sino en el fraccionamiento del sector privado, el Estado aparece en el proceso de concertación como un árbitro que concilia intereses, o, si es del caso, impone condiciones para asegurar el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Pero aún en este evento persiste una imagen unitaria del sector privado: el enfrentamiento entre los integrantes de éste se expresa como un enfrentamiento común con el sector público, al que se le atribuye la capacidad decisoria o conciliadora. El Estado pues, en cualquiera de las hipótesis, es mirado como contraparte de la sociedad, o de uno de sus segmentos, y por consiguiente como un ente con el que es posible celebrar pactos sociales.

Estos pactos sociales realizados directamente con el Estado por las clases parecen en principio oponerse a los postulados de democracia representativa, que también se nutren de la concepción política que se comenta. El diseño liberal de los parlamentos se cimenta en la consideración de que por medio de ellos se garantizan los derechos de los gobernados frente a los gobernantes. Representadas allí las fuerzas sociales en igualdad de condiciones, los parlamentos expresarían la "voluntad general" en forma de leyes, que constituirían pactos de obligatorio acatamiento por el gobierno<sup>1</sup>. Los parlamentos (o, en la concepción más radical, las asambleas generales de ciudadanos) serían así no solamente el mecanismo adecuado para el efecto, sino además el único apto para ello. Un medio distinto conduciría a expresar voluntades individuales o grupales, pero nunca la voluntad general, y no sería por tanto democrático. En consecuencia, la celebración de pactos por fuera del recinto parlamentario, que implica el proceso de concertación, correría el riesgo de denunciar en primer lugar una ineficacia de la institución parlamentaria en relación con los objetivos para los cuales ha sido diseñada. Y, en segundo lugar, supondría negar las condiciones de ejercicio de la democracia formulados por la propia ideología liberal.

---

(1) Aunque no es uniforme el tratamiento de la voluntad general por parte de los clásicos del liberalismo, todos coinciden en señalar que su expresión se da sólo en el legislativo, y que a sus lineamientos debe someterse el ejecutivo. Cfr. LOCKE, *Ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo VII a XIII, Madrid, Aguilar, 1969, págs. 58 a 122; MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, libro XI, capítulos I a VI, Buenos Aires, Claridad, 1971, págs. 185 a 197; y ROUSSEAU, *Del contrato social*, libro II, capítulos III y IV y libro III, capítulo XV, Madrid, Alianza Editorial, 1980, págs. 35 a 40 y 97 a 100. Debe recordarse, sin embargo, que Rousseau rechaza decididamente la posibilidad de que dicha voluntad general sea representada.

Las anteriores objeciones pueden sin embargo ser hasta cierto punto neutralizadas con base en un desarrollo de los mismos principios. Si se opta por afirmar que la concertación obedece a la necesidad de satisfacer los requerimientos de sociedades mucho más complejas que las existentes en la época de formulación de las primeras teorías liberales, y que por tanto se inscribe dentro de un proceso de "modernización" general de las instituciones, lo que inicialmente aparecía como un defecto se transforma en una virtud. Se estimará entonces, como es frecuente hacerlo, que los parlamentos carecen hoy por hoy de capacidad para atender eficientemente aquellos requerimientos, mientras que el ejecutivo sí dispone de recursos técnicos para el efecto. Ello justificaría una ampliación de las atribuciones de éste, y el reemplazo de la tradicional función legislativa de los parlamentos por una nueva y más importante función de control sobre el gobierno, para no romper el equilibrio institucional<sup>2</sup>. Se dirá así mismo que la concertación tiene por objeto evitar que esa ampliación de las atribuciones gubernamentales conduzca a una forma de tecnocracia, para lo cual opera como un proceso de consulta con los sectores sociales implicados en las decisiones políticas. A lo anterior se agregará que nada impide que la concertación tenga como uno de sus escenarios el recinto parlamentario, con lo cual éste resultará fortalecido antes que debilitado. Y se concluirá, finalmente que, entre más perfeccionados y extensos sean los mecanismos de concertación, más real será la democracia en las sociedades modernas.

No puede negarse que la concertación aparece como un proceso de toma de decisiones en el cual intervienen el Estado, de una parte, y las clases sociales, de otra. Pero aceptar tal cual esa apariencia supondría desconocer que el Estado es un producto social que expresa de una forma particular las relaciones de fuerza entre las clases en que se halla dividida la sociedad<sup>3</sup>. El Estado, pues, no es así un sujeto exterior a ésta,

---

(2) Algunos aspectos de la discusión acerca de este planteamiento pueden consultarse en nuestro trabajo *De la función legislativa a la función legitimadora*, mimeo, Bogotá, 1981, págs. 61 y ss.

(3) Esta forma de considerar al Estado puede asumir, sin embargo, diversos y contradictorios matices. Algunos de los más importantes se encuentran reseñados en el artículo de JESSOP, Bob, "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", publicado en ARCHILA, Mauricio (compilador), *La crítica marxista del Estado capitalista: del Estado instrumento a la forma-Estado*, Bogotá, CINEP, 1980, págs. 21 a 50.

sino el resultado de las contradicciones entre las clases sociales, tanto de las que se presentan entre clases dominantes y clases dominadas, como de las que ocurren en el interior de las primeras y en el de las segundas. El Estado por tanto es en sí mismo un mecanismo de concertación por medio del cual se armonizan los intereses de las diversas fracciones sociales, o se neutralizan las de algunas de ellas, para permitir la reproducción de la sociedad en su conjunto, apoyada en el mantenimiento de la división y de la dominación social. De aquí que lo que en el llamado proceso de concertación aparece como un pacto entre el Estado y la sociedad es en realidad una negociación entre las clases sociales, enfrentadas en las condiciones de desigualdad y de subordinación que caracterizan su existencia.

De lo anterior se desprende un primer interrogante. Si el Estado es en sí mismo un mecanismo de concertación, ¿cuál es la razón de que se produzca un dispositivo de "concertación" especial, que aparece como distinto del propio Estado, y en el que éste participa como uno de sus polos? ¿Dicho dispositivo no representa entonces un segundo grado de depuración de las relaciones sociales y como tal innecesario si el Estado es verdaderamente lo que se dice? O, por el contrario, si el dispositivo es necesario ¿no se debe ello a que la separación entre la sociedad y el Estado es más real de lo que se reconoce?

Para resolver tal interrogante cabe ante todo recalcar el hecho de que esa apariencia de exterioridad del Estado frente a la sociedad no es exclusiva del fenómeno de la concertación, sino, como ya se ha insinuado, es característica que acompaña invariablemente al Estado en todas sus actividades. Tiene su base esta característica en la división social del trabajo, y permite ocultar la dominación de clase, que el Estado perpetúa, mediante la metamorfosis de las contradicciones inter-clases en contradicciones entre sociedad y Estado. Como una y otro generan mecanismos de regulación mutua (parlamento, elecciones, partidos, comités, etc.), se aceptan como naturales esas contradicciones y como susceptibles de ser superadas por medio de la operación constante de esos mecanismos de regulación. Además, la imagen de exterioridad que el Estado proyecta frente a la sociedad tiene su apoyo en cierta materialidad, es decir, se fundamenta en una base real: en efecto, el Estado genera una serie de instituciones específicas a las que se reconoce un grado superior de autoridad social, actúa por medio de un personal separado en principio de actividades directamente

productivas y con tendencia a una especialización creciente, y se pretende que desarrolle e imponga una visión de conjunto frente a las visiones parciales de los distintos grupos sociales. No puede negarse, por consiguiente, que el Estado y lo político tienen una especificidad dentro de la gama de las relaciones sociales<sup>4</sup>. Pero tampoco puede perderse de vista que esa especificidad se encuentra a la vez engendrada y limitada por los requerimientos predominantes y el peso social relativo de las clases, que el Estado no puede desconocer ni traspasar. Por eso se afirma que el Estado expresa, traduce y condensa en sus instituciones materiales, y en las decisiones en su nombre, las relaciones de fuerza entre las clases y fracciones de clases sociales.

Lo anterior permite comprender que el dispositivo de concertación no es tan especial como en principio parece, como no es especial tampoco el hecho de que en él aparezca el Estado como parte contratante. Tanto el dispositivo como la forma que asume son emanación de la naturaleza del Estado, que implica simultáneamente condensación de las relaciones sociales y distanciamiento de la sociedad. Esa condensación y ese distanciamiento se expresan en la existencia y en la dinámica de los órganos estatales, es decir, en la conformación de las entidades gubernamentales, parlamentarias y judiciales, en las contradicciones que se dan en el interior de cada una de ellas, y en las que se presentan bajo la forma de enfrentamientos entre dos o más de esas entidades. Si bien ello implica una especie de concertación social en sentido amplio (o concertación "interestatal", para diferenciarla de la que es objeto del presente estudio), no se agota allí, ni mucho menos, la condensación de las relaciones sociales, incesantemente reproducidas, que constituye el objeto del Estado. Por eso, la existencia y dinámica de los órganos estatales no se opone a la posibilidad de que existan mecanismos de pactos directos con las clases (o concertación en sentido estricto), sino que, antes bien, reclaman la necesidad de dichos pactos.

Tal necesidad se hace aún más patente por la mencionada especificidad de lo político, que genera continuas tensiones con los requerimientos sociales predominantes que circunscriben objetivamente el

---

(4) Como es sabido, POULANTZAS denomina este fenómeno "la autonomía relativa del Estado", Cfr. *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979, pág. 148 y ss.

accionar del Estado. Así, pues, la concertación, es decir, ese sistema de acuerdos realizados directamente entre las clases y el Estado, a cuyo análisis se orienta este trabajo, es un fenómeno propio de la naturaleza del Estado, presente siempre que de éste pueda hablarse, y en el cual el Estado aparece invariablemente como distanciado de la sociedad.

Al interrogante formulado debe responderse por consiguiente en el sentido de que no tiene nada de contradictorio el hecho de que la concertación suponga un mecanismo adicional al representado por la existencia misma del Estado para la depuración de las relaciones de fuerza entre las clases sociales. Lo que sucede es que dicha concertación no es un añadido del Estado sino un elemento constitutivo de su actividad. La concertación no es, entonces, un segundo grado de depuración o condensación de relaciones sociales, sino uno de los medios, entre otros, a través de los cuales se realiza en el Estado dicha condensación. Hablar de concertación no implica de otra parte, reconocer efectivamente que el Estado sea una entidad separada de la sociedad y opuesta a ella, si se tiene en cuenta que la concertación, como actividad que es el Estado, ostenta las características de éste, y en particular la de la mencionada apariencia de exterioridad. No existe así dificultad para admitir que la concertación es, como ya en parte se dijo, una negociación entre las clases sociales, enfrentadas en las condiciones de desigualdad y de subordinación que caracterizan su existencia, negociación que se presenta bajo la forma de pactos realizados por las clases sociales, de manera separada o conjunta, directamente con el Estado.

Hemos dicho anteriormente que la concertación es un fenómeno propio de la naturaleza del Estado, presente siempre que de éste pueda hablarse. En efecto, en todas las épocas puede encontrarse la presencia de esos pactos realizados por diversos sectores sociales con diferentes agencias estatales, acompañados de una influencia más o menos constante sobre ellas. Cabe entonces preguntarse qué significación tiene el hecho de que ese sistema de pactos trate de ampliarse, de hacerse más vasta la gama de fracciones sociales que participan en él y más variados y extensos los temas que puedan ser objeto del mismo. Desentrañar esa significación requiere un acercamiento más directo a las condiciones en las cuales se desenvuelva esa ampliación en una sociedad determinada. A ello se orienta el presente trabajo, teniendo en cuenta que tal tentativa de ampliación parece haber tenido ocurrencia

en Colombia durante la década del setenta. Pero conviene desde ya señalar que, entendida la concertación como se propone en este ensayo, las conclusiones acerca de dicha significación divergen necesariamente de las que se derivan de la concepción del Estado reseñada en un comienzo.

En particular, es claro que una ampliación de la concertación no puede interpretarse de manera simple como un signo de incremento de la democracia. Puesto que no se trata de crear o aumentar por ese medio las garantías de los gobernados frente a los gobernantes, sino de multiplicar las negociaciones entre las clases mediatizadas por el Estado, el resultado de la concertación se inscribe dentro de las finalidades de éste, cuales son la reproducción y el mantenimiento de la división y la dominación sociales. De allí que el hecho de que se dilaten o hagan más numerosas y extendidos los mecanismos de concertación se traduce por lo pronto en un esfuerzo, por robustecer, a través de una dinámica de compromiso, los medios de control a que se encuentran sometidas las clases dominadas. La circunstancia de que la concertación pueda eventualmente implicar el logro de algunas reivindicaciones no niega, sino antes bien confirma, la tendencia a dicho robustecimiento. Así mismo, por lo que respecta a las clases dominantes, el fenómeno denota una inclinación a limar las resistencias que en su seno puedan surgir al predominio de los intereses hegemónicos. También en este caso la concertación puede comportar concesiones parciales a las fracciones subordinadas de las clases dominantes, que lejos de contrariar contribuyen a armonizar y satisfacer los requerimientos del bloque de clases dominantes y, en particular, de las fracciones predominantes o hegemónicas en el mismo. Si bien la concertación ampliada significa diálogo, ello no quiere decir supresión ni neutralización de la dominación social. Lo que sí sugiere en principio la ampliación de la concertación es una modificación de las relaciones de fuerza entre las clases sociales. Que dicha modificación obedezca a un fortalecimiento de las clases dominadas, o por el contrario a desplazamientos en el interior de las clases dominantes o, en fin, a una combinación de dos situaciones semejantes, imprime caracteres distintos a la concertación y a sus resultados. Sólo a partir de esas circunstancias podrá determinarse si denota o no un avance en la "democracia", teniendo siempre presente además que la democracia es una de las varias formas de ejercicio de la dominación.

Por otra parte, la ampliación de la concertación implica cambios en la organización del Estado, en las actividades de sus órganos y en las relaciones entre ellos. Esto puede notarse especialmente en el fortalecimiento del ejecutivo que la concertación reclama, así como en la ya señalada denuncia de ineficiencia del parlamento que ella apareja. Así como es de abusivo ver en estos cambios una ampliación de la democracia, es de inapropiado calificar a los mismos de síntoma de modernización del Estado. La modernización es una idea vaga que imprime una aureola de naturalidad y de neutralidad a los fenómenos cubiertos por ella. Los cambios en el Estado no pueden nunca ser socialmente neutrales, puesto que se inscriben dentro de un esquema de dominación y cumplen un papel en de la misma. Más que una modernización, la ampliación de la concertación y las repercusiones que ella tiene en la organización del Estado obedecen en principio a un mayor fraccionamiento social y a una adecuación del aparato estatal para canalizar ese fraccionamiento. Es decir, es indudable que son más numerosas y complejas las fracciones de clases de las sociedades en esta época de predominio del capital monopolista que en los momentos iniciales de desarrollo de la producción manufacturera. Las instituciones estatales deben adecuarse a ese mayor fraccionamiento social, pero es evidente que tal adecuación no puede tener el rasgo de neutralidad social implícito en un simple fenómeno de modernización. Más aún cuando ese incremento cuantitativo y esa diferenciación cualitativa de las clases conllevan también cambios en las relaciones de fuerza entre las fracciones sociales.

## **B. Las formas de concertación**

A pesar de que la concertación es una negociación entre las clases, se desarrolla como un sistema de acuerdos de las clases con el Estado. Pero este sistema de acuerdos puede ser más o menos amplio según la gama de fracciones sociales intervinientes en él y según la variedad de los temas sociales que sean objeto de acuerdo. Pueden así distinguirse cuatro modalidades básicas de concertación.

La forma de concertación más rudimentaria es la realizada entre el Estado y un solo sector social para la satisfacción de intereses que sólo de manera directa e inmediata se relacionen con el desenvolvimiento del sector respectivo. Esta modalidad linda con la intriga, y cubre desde

la construcción de una carretera hasta el otorgamiento de una financiación extraordinaria o la fijación de un precio para determinado producto. Pueden ser varios los sectores sociales que tengan acceso a este mecanismo de concertación, pero los acuerdos que realice el Estado se celebran por separado con cada uno de esos sectores sociales. Se trata por consiguiente de una concertación bilateral (por la participación exclusiva del Estado y un solo sector en el pacto) y parcelada (por el carácter fragmentario de los temas susceptibles de negociación).

Aún dentro del marco de la concertación bilateral, el objeto del pacto puede extenderse a tópicos relacionados de manera directa e inmediata con sectores sociales distintos de aquel que interviene en el acuerdo. El establecimiento de una legislación general de impuestos, la adopción de directrices para la política de comercio exterior y la selección de criterios para el control del crecimiento de los medios de pago son algunos de los temas que suelen ser materia de esta concertación bilateral globalizante. La cantidad de fracciones sociales que puede tener acceso a negociaciones de tal naturaleza es evidentemente reducida, como son reducidas también las opciones de largo plazo implícitas en tales negociaciones. Una o, a lo sumo, dos fracciones de clase logran incrustarse separadamente en el rodaje de este diálogo privilegiado.

A diferencia de la concertación bilateral, en la concertación multilateral son varios los sectores sociales que participan simultánea y conjuntamente en la celebración del respectivo pacto con el Estado. Pero también aquí la concertación puede ser parcelada o globalizante. En el primer caso, el tema de discusión conjunta se reduce a un aspecto específico de las relaciones sociales, como puede ser la fijación del precio de la fuerza de trabajo entre patronos, trabajadores y Estado. En la concertación multilateral globalizante, por el contrario, se pretende que la totalidad de las condiciones generales de evolución de la sociedad para el mediano y el largo plazo pueda ser acordada simultáneamente por las diversas fuerzas sociales con el Estado. La concertación multisectorial tiende a crear un compromiso político entre las clases sociales, además del compromiso de cada clase con el Estado, propio de la concertación bilateral.

Aunque la exposición de las cuatro modalidades básicas de concertación antes presentadas se ha hecho siguiendo una línea de

menor a mayor amplitud social y temática, ello no implica un orden de sucesión cronológica de las mismas en el desarrollo de cada Estado. Nada impide que se de primero una forma de concertación multilateral globalizante y posteriormente otra de concertación bilateral parcelada. Aún más, estas formas de concertación no son excluyentes entre sí, de tal manera que varias de ellas pueden existir simultáneamente. Pero tal coexistencia estará signada por el predominio de una de las modalidades de concertación sobre las restantes. Por último, cabe señalar que la concertación, en sus diversas modalidades, puede darse formal o informalmente, según que existan o no canales y reglas institucionalizadas para su ejercicio.

## **II. MALABARES DE LA CONCERTACION DURANTE LA DECADA DEL SETENTA**

### **A. Cómo se presentaba la concertación a principios de la década**

Durante los años sesenta se produjo una extensión notoria de los mecanismos institucionales de concertación parcelada, especialmente en su variedad bilateral, pero también en la variedad multilateral. Esa extensión ocultaba mal, sin embargo, el predominio de una concertación privilegiada con la burguesía industrial y con el sector cafetero, que se expresaba no sólo a través de su presencia en los organismos del Estado, sino sobre todo en la orientación general de la política económica. Encuadrada en este marco se produjo igualmente una particular experiencia de concertación multilateral globalizante.

#### **1. Extensión institucional de la concertación parcelada**

La reforma administrativa de 1968, realizada por el gobierno de Lleras Restrepo con base en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 65 de 1967, es quizás el intento más racionalizado de institucionalizar y multiplicar los mecanismos de concertación parcelada. Se trata de una concertación ubicada en la rama ejecutiva, prioritariamente en los Ministerios de Desarrollo y del Trabajo, y residualmente en el de Agricultura.

En el Ministerio de Desarrollo se crearon tres variedades de dispositivos con esta finalidad. En primer término, se autorizó constituir "comités sectoriales o técnicos", integrados por funcionarios del Ministerio y por representantes de agremiaciones "industriales, comerciales o de servicios", como organismos consultivos y asesores para el tratamiento de las distintas ramas de la producción industrial. Con base en esa autorización se crearon 14 comités sectoriales, además de un "comité técnico para el estudio y programación de la asistencia técnica a la pequeña y mediana industria". De ellos, la "Asociación Nacional de Industriales" —ANDI— participa en 14, la "Asociación Nacional de

Exportadores" —ANALDEX— en 8, la "Asociación Colombiana Popular de Industriales" —ACOPI— en 6, la "Federación Metalúrgica Colombiana" —FEDEMETAL— en 4, y la "Asociación Colombiana de Productos de Plásticos" —ACOPLASTICOS— en 2. Adicionalmente se crearon un "Consejo Nacional de Industria y Comercio" y un "Consejo Superior de la Vivienda y Desarrollo Urbano", de los cuales se dispuso que hicieran parte respectivamente cinco representantes de las "asociaciones gremiales vinculadas a la industria, al comercio y al turismo", y cuatro representantes "del sector privado vinculados a las actividades de vivienda y desarrollo urbano". Estos consejos tienen la función de asesorar al Ministro en la formulación, coordinación y ejecución de la política respectiva<sup>5</sup>.

También dentro del Ministerio de Desarrollo, pero como organismo consultivo de una de las entidades a él adscritas, el "Instituto Colombiano de Comercio Exterior" —INCOMEX—, se creó la "Comisión Mixta de Comercio Exterior". Se le dotó de la función de examinar la política de comercio exterior y formular recomendaciones al gobierno, y de ella fueron llamados a hacer parte "representantes del sector privado"<sup>6</sup>. Se trata en este caso de un mecanismo de concertación hasta cierto punto multilateral, pero igualmente parcelada.

En el Ministerio del Trabajo, por su parte, existía por disposición de la ley 187 de 1959 el "Consejo Nacional de Salarios", integrado por representantes de las asociaciones de patronos, de las centrales obreras reconocidas y del Estado, cuya función era la de asesorar y formular recomendaciones al gobierno en materia de política salarial. La reforma administrativa de 1968 creó por encima de éste un "Consejo Nacional del Trabajo", para el cual se previó la participación de cuatro representantes escogidos por las agremiaciones empresariales, dos representantes de la "Unión de Trabajadores de Colombia" —UTC— y

---

(5) Los 14 comités sectoriales son los siguientes: de la industria metalmecánica, electrónica, de artes gráficas, automotriz, de cuero y calzado, pesquera, del papel y la celulosa, del cemento, farmacéutica, petroquímica, cinematográfica, de confecciones, de plásticos, y de la madera y sus manufacturas. La creación de los Consejos Nacional de Industria y Comercio, y Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como la de los comités sectoriales y técnicos, está prevista en el decreto 2974 de 1968, en sus artículos 18, 20 y 21, respectivamente.

(6) Cfr. decreto 2976 de 1968, artículo 7º.

dos representantes de la "Confederación de Trabajadores de Colombia" —CTC—, además de los delegados gubernamentales. Como atribución principal se le asignó la de conceptuar sobre los proyectos legales de carácter laboral y de previsión social que sometieran a su consideración el gobierno o el Congreso. Además, se le facultó para estudiar las decisiones del Consejo Nacional de Salarios y pronunciarse al respecto previamente a ser remitidas al gobierno nacional. Y se dispuso la creación de cuatro "Comisiones Nacionales", dependientes del mencionado Consejo Nacional del Trabajo, integrada cada una de ellas por funcionarios gubernamentales, dos representantes de los empleadores, uno más de la UTC y otro de la CTC, para que colaboraran con el Consejo en las decisiones relativas a las áreas de empleo y recursos humanos, productividad, seguridad social y cooperativas<sup>7</sup>. Se pretendió institucionalizar de esta manera un típico y complejo mecanismo de concertación multilateral parcelada que contemplara todo lo relativo al tratamiento genérico de las relaciones entre capital y trabajo.

Este mecanismo completaba además el existente en dos establecimientos públicos dependientes también del Ministerio del Trabajo, cuyas juntas directivas estaban igualmente compuestas por representantes de los patronos, de los trabajadores y del Estado: el "Servicio Nacional de Aprendizaje" —SENA—, creado por el decreto 118 de 1957, y el "Instituto Colombiano de los Seguros Sociales" —ICSS—<sup>8</sup>.

En el Ministerio de Agricultura, por último, los dispositivos de concertación fueron más difusos y menos estructurados. Se previó la creación de "comisiones nacionales por productos agropecuarios", con "participación de los respectivos productores", pero sin definir sus funciones más allá de señalarles el carácter de organismos consultivo del gobierno. Posiblemente corresponderían en el campo agrícola a lo que los comités sectoriales significan para el sector industrial. De la misma manera se autorizó la constitución de "comisiones de mercadeo exterior" en el "Instituto de Mercadeo Agropecuario" —IDEMA—, destinadas a "las labores de consecución y mantenimiento de mercados

---

(7) Cfr. Decreto 2210 de 1968.

(8) La representación no estatal prevista para el SENA por el decreto 3123 de 1968 es de un delegado por los trabajadores (designado por la confederación acreditada como mayoritaria) y cuatro por las asociaciones patronales (Andi, Acopi, Federación Nacional de Comerciantes —Fenalco— y Sociedad de Agricultores de Colombia —SAC—).

externos (. . .) para regular el mercado exterior de productos agropecuarios". Además de su director y de dos delegados gubernamentales, los cinco miembros restantes de la junta de cada comisión de mercadeo serían "representantes de los exportadores y productores del artículo o artículos respectivos". Fuera de estas instituciones de concertación bilateral, se previó otra tenuemente multilateral para la propia junta directiva del Idema, de la cual se dispuso que hiciera parte de un representante de los "gremios de la producción", otro de las asociaciones de campesinos y uno también de las "cooperativas agrícolas de producción y mercadeo"<sup>9</sup>. Además de lo anterior, debe recordarse que existía, desde la ley 135 de 1961, el "Instituto Colombiano de la Reforma Agraria" —INCORA— también como organismo de concertación multilateral parcelada.

Este ímpetu de "co-gobierno" se reflejó así mismo, aunque en menor medida, en algunos otros organismos directivos de las entidades gubernamentales modificadas por la reforma administrativa de 1968. Entre ellas cabe mencionar el "Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables" —INDERENA—, el "Instituto Colombiano Agropecuario" —ICA— y la "Caja Agraria", para cuyas juntas directivas se ordenó la presencia de un representante de las asociaciones de campesinos<sup>10</sup>. Se reveló pues, en todo este movimiento reformador, el propósito de formalizar, por medio de normas de carácter legal, la práctica de la concertación parcelada, predominantemente bilateral, pero también multilateral, y de hacerla más extensa. Los instrumentos utilizados para el efecto muestran una innegable decisión de estimular el desarrollo industrial, racionalizando su producción, el costo del capital variable y la explotación de las tierras rurales. El resultado político esperado era el de una participación activa de las diferentes fracciones sociales —así como de algunos estamentos especiales— en el Estado, que asegurara una integración de todas aquellas con éste, y más precisamente con el Ejecutivo, como rama a cuya disposición se colocaron tales instrumentos.

---

(9) Cfr. decreto 2420 de 1968, reformado por el decreto 3120 del mismo año.

(10) Cfr. decreto 2420 de 1968, artículos 27, 40 y 50. Véanse además los decretos 3049 de 1968 (artículo 11) sobre el Consejo Nacional de Radiodifusión, 3178 de 1968 (artículo 4º) sobre el Instituto de Fomento Municipal, 3135 de 1968 (artículo 4º) sobre el Ictetex, y 3156 de 1968 (artículo 5º) sobre el ICFES.

## 2. La concertación privilegiada con industriales y cafeteros

La profusión de formas institucionales de concertación parcelada, orientadas a abarcar la totalidad de los sectores sociales, no podía ocultar sin embargo el hecho de la existencia de una concertación privilegiada y globalizante entre el Estado y dos segmentos claves de la economía y de la sociedad: cafeteros e industriales.

La década del sesenta fue, al igual que las anteriores de este siglo, un período de monocultivo y de monoexportación de café, que hizo girar la economía del país alrededor de las cotizaciones internacionales del grano. El peso del sector cafetero se asentaba (y continúa haciéndolo) sobre este fenómeno, determinante de las finanzas gubernamentales y de la generación de divisas necesarias para la importación de bienes de consumo y de producción. El hecho de ser en cierta medida el núcleo central de la economía dotaba y dota a los cafeteros, y particularmente a su Federación Nacional, de una considerable capacidad de negociación con el Estado colombiano y de influencia sobre el mismo. Más aún, le ha permitido actuar en calidad tácitamente consentida de agente estatal, al celebrar pactos internacionales sobre el mercado del café en representación de Colombia, realizar con sus propios recursos y organización obras de infraestructura en las zonas rurales, o adoptar conjuntamente con el gobierno, en el Comité de Cafeteros, determinaciones sobre crédito y prioridades de inversión pública y privada<sup>11</sup>. Un poder de tal naturaleza tiene necesariamente que reflejarse en los planes de desarrollo y en la política económica que implícita o explícitamente realice o tolere el gobierno<sup>12</sup>.

A su turno, la política de sustitución de importaciones, oficialmente vigente hasta finales de los años sesenta, reforzaba este poder regulador de la Federación de Cafeteros, a la vez que implicaba la

---

(11) Cfr. PALACIOS, Marco. *El café en Colombia (1850-1870). Una historia económica, social y política*, Bogotá, Editorial Presencia y Fedesarrollo, 1979, págs. 316 a 343.

(12) Esta determinación de la política macroeconómica por la política cafetera es calificada por Edgar REVEIZ como producto de una "concertación monoexportadora". Cfr. su artículo "Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso colombiano", publicado en *El Estado y el desarrollo*, Bogotá, Universidad de los Andes, Colección Debates CEDE N° 3, 1981, págs. 42 y 49 entre otras.

ocupación de un sitio especial por la burguesía industrial dentro del Estado. La transferencia de recursos generados fundamentalmente por la exportación del café, a través de medidas tales como el diferencial cafetero o el impuesto ad-valorem, conllevaba como contrapartida la necesidad de que el sector cafetero fuese tratado como el socio mayor de la organización económica, y soporte esencial de la organización política. Pero al mismo tiempo, la destinación de parte considerable de esos recursos para la importación de bienes de capital para la industria suponía y confirmaba la existencia de un predominio de la burguesía manufacturera sobre el resto de fracciones de las clases dominantes. Este predominio se asentaba en la consideración ideológica de la necesidad de promover la industrialización de la economía, con miras a suprimir la dependencia externa de los bienes de consumo final y garantizar así un desarrollo autosostenido. Tal predominio se reflejaba especialmente en una estructura de comercio exterior limitante de la importación de bienes competitivos con los productos de la industria local, así como en el mantenimiento de bajos costos de la fuerza de trabajo y en la preocupación por dar una mayor y más racional utilización a las tierras agrícolas. Esta fue la política económica prevaleciente de los sesenta, que armonizaba con el ritmo de la monoexportación cafetera, sin perjuicio que fuese completada, suavizada o, en ocasiones, entrabada por compromisos parciales adoptados, con determinados sectores sociales por medio de mecanismos formales o institucionales de concertación parcelada.

Esta posición privilegiada de cafeteros e industriales entre el conjunto de las clases dominantes, además de reflejarse en la orientación general de la actividad y de la política económica, tenía su manifestación también en el funcionamiento de algunos dispositivos de concertación. Es un hecho notorio que la ANDI era interlocutor obligado para el tratamiento de los diversos temas sociales objeto de regulación estatal, y que intervenía activamente y por derecho propio ante el gobierno y ante el Congreso para el efecto<sup>13</sup>. Además, ya se ha visto de alguna manera el peso de su presencia en los variados organismos de concertación parcelada, lo que hace suponer válidamente que su

---

(13) CHARENTENAY, Pierre de. *Industrie et politique en Colombie 1958-1978*, Paris, Tesis de doctorado de Estado en Ciencia Política (Institut d'Etudes Politiques de Paris), 1980, mimeo, págs. 16 y 43 a 46.

creación obedezca en parte a esa importante concertación globalizante mantenida con el Estado.

Por lo que hace a la Federación de Cafeteros, debe destacarse el hecho de que es tratada siempre en los organismos de concertación como una agremiación de rango distinto y superior a las demás. Así, es la única entidad privada no bancaria que tiene asiento propio en la Junta Directiva del Banco de la República. De igual manera, hace parte junto con demás delegados gubernamentales, del "Consejo Directivo de Comercio Exterior" (que es la junta directiva del INCOMEX). Igualmente integra, junto con el Ministro de Hacienda y el director del INCOMEX, el "comité de política cafetera", cuya función es "coordinar la política de exportaciones cafeteras del país con la política general de comercio exterior". Fue también la Federación la única entidad no estatal representada en el comité ejecutivo del "Consejo Superior de Agricultura", creado por la reforma de 1968 como organismo consultivo y asesor del respectivo Ministerio. La misma reforma dio carácter de establecimiento público al "Fondo de desarrollo y diversificación de las zonas cafeteras", entidad encargada de promover la sustitución de las plantaciones marginales de café por cultivos diferentes, y autorizó confiar la ejecución de sus funciones total o parcialmente a la Federación<sup>14</sup>. Y, como si fuera poco, el Fondo Nacional del Café, constituido con aportes del presupuesto nacional y con el producto de varias modalidades de impuesto sobre la exportación del grano, con miras a regular las cotizaciones en el mercado mundial y dar cumplimiento a los pactos internacionales de cuotas cafeteras, es administrado por la Federación de Cafeteros en virtud de contrato suscrito con la Nación desde la creación del Fondo en 1940, y sucesivamente prorrogado. Ello no es más que consecuencia del reconocimiento expresado por la ley 76 de 1927 al hecho de que la Federación desempeña, en nombre del Estado, el servicio público de defensa de la principal industria del país<sup>15</sup>. Sin duda, ese reconocimiento explica

---

(14) En relación con el Consejo Directivo de comercio exterior y con el comité de política cafetera, véase el decreto 2976 de 1968 en sus artículos 5º y 8º. Respecto del comité ejecutivo del Consejo Superior de Agricultura y del Fondo de desarrollo y diversificación de las zonas cafeteras, pueden consultarse los decretos 2420 de 1968 (artículo 15) y 3120 del mismo año (artículo 76).

(15) ROJAS, Carlos. *La Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café*. Tesis de grado, Bogotá, Universidad Javeriana, Facultad de Derecho, 1971, págs. 51 y 55.

también el hecho de que sea la única entidad no oficial representada en el máximo organismo estatal de dirección económica: el "Consejo Nacional de Política Económica y Social" —CONPES—<sup>16</sup>.

### 3. Un ensayo de concertación ampliada

La concertación globalizante realizada separadamente por el Estado con industriales y cafeteros aparece pues como el telón de fondo de esas múltiples formas de concertación parcelada existentes en los años sesenta y plasmadas institucionalmente en la reforma administrativa de 1968. Pero esta institucionalización parece a su turno haber sido influenciada por una efímera experiencia de concertación multi-lateral globalizante ocurrida en el año de 1965.

En efecto, la inminencia de la realización de un nutrido y beligerante paro cívico para el 25 de enero de 1965, promovido por las dos principales centrales obreras de la época, motivó al gobierno de Guillermo León Valencia a negociar con los dirigentes de la movilización el levantamiento del paro. A cambio de ello, el gobierno se comprometió a reunir una "Comisión de estudios económicos y sociales" con participación de trabajadores, empresarios y Estado, encargada de estudiar los principales motivos de insatisfacción y de sugerir fórmulas de solución para los mismos. Con tal fin se expidieron los decretos 113 y 117 del año en mención<sup>17</sup>.

---

(16) Artículo 3º del decreto 2996 de 1968. Esta participación data desde la reforma del entonces "Consejo Nacional de Política Económica y Planeación" (decreto 3242 de 1963), que comenzó a operar realmente a partir de 1966. Los demás miembros permanentes del Consejo son el Presidente de la República, los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo, el jefe del Departamento de Planeación, el director del Incomex y el gerente del Banco de la República.

(17) La comisión se dividió en cuatro subcomisiones: de asuntos económicos y fiscales, sociales, laborales y, por último, jurídico-administrativos. Las principales conclusiones presentadas por cada una pueden consultarse en *Revista del Banco de la República*, Bogotá, volumen XXVIII, N° 449, marzo de 1965, págs. 287 a 301. Véase también CANO, Augusto. "Antecedentes constitucionales y legales de la Planeación en Colombia" en *Lecturas sobre desarrollo económico*, Bogotá, Fedesarrollo, 1974, págs. 238 a 246.

La "Gran Comisión", o "Comisión de Alto Nivel" como también se le denominó, fue una inteligente salida de emergencia dada a una difícil situación política por parte de un gobierno saturado de síntomas de desprestigio. Se realizaron varias sesiones de trabajo en las cuales se revisaron algunos de los principales diagnósticos sociales y políticos elaborados oficial y extraoficialmente en los años precedentes. Las decisiones, como era de esperar, no fueron muy abundantes ni alteraron sustancialmente el régimen de dominación vigente. Una de las más importantes de ellas fue consignada en el decreto 2351 de 1965, que dispuso varias modificaciones en materia laboral, tales como las relacionadas con la precisión de las distintas modalidades del contrato de trabajo y la exigencia de determinados requisitos para la terminación del mismo. Con todo, la Gran Comisión cumplió la finalidad para la cual fue creada, a saber, la distensión del conflicto que le dio origen. Y, de paso, enseñó desde entonces la posibilidad y conveniencia de incrustar en el Estado mecanismos similares, pero con carácter permanente, con miras a atenuar las contradicciones sociales de naturaleza estructural.

## **B. Cómo se presenta la concertación a finales de la década del setenta**

No obstante que durante los años setenta continuaron utilizándose e incluso ampliándose los mecanismos de concertación parcelada, éstos comenzaron a hacer crisis. Ella se debió, más que a la ineficacia de tal o cual dispositivo, a la notoriedad del predominio de la concertación bilateral globalizante mantenida esta vez por el Estado con los cafeteros y con el capital financiero. Como reacción frente a ese predominio, y a la vez como respuesta a la crisis, comenzó a abrirse paso la posibilidad de una fórmula institucional y permanente de concertación multilateral globalizante.

### **1. Permanencia de la concertación parcelada.**

La participación de representantes gremiales en organismos estatales continuó siendo regulada en la forma dispuesta durante el decenio precedente, salvo con algunas ligeras modificaciones. La principal de ellas quizá consista en la supresión del antiguo "Consejo

Superior de Agricultura" (y de su comité ejecutivo), que fue reemplazado por el "Consejo Asesor de la Política Agropecuaria", en el cual se amplió considerablemente la presencia de delegados no estatales. Pasaron así a formar parte del mismo representantes de las asociaciones de campesinos, de agricultores y de ganaderos, además del gerente de la Federación de Cafeteros<sup>18</sup>. Tiene por función recomendar la adopción de programas generales de desarrollo agropecuario. También en el Ministerio de Agricultura, y como parte de la reforma administrativa realizada en 1976, se autorizó la creación de comités de producción agrícola, pecuaria, de insumos y de recursos naturales renovables, tanto de carácter nacional como regional. Con "participación equitativa de los sectores públicos y privados", se les asignaron labores de asesoría para la elaboración, coordinación y ejecución de programas de producción, financiamiento y mercadeo<sup>19</sup>.

En el Ministerio de Desarrollo, por su parte, el gremio de los comerciantes obtuvo en el año de 1978 la creación de la "Comisión Nacional de Política Comercial", de corte típicamente bilateral parcelado. Integrada por delegados de los Ministros de Desarrollo, Hacienda, Agricultura y Trabajo, el director de Planeación Nacional, el presidente de FENALCO y cuatro representantes más de los comerciantes designados por la junta directiva de FENALCO, a la Comisión le compete servir de órgano consultivo y asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el comercio<sup>20</sup>.

La creación de esta última comisión, especialmente, aunque decretada tres días antes de terminar el gobierno de Alfonso López

---

(18) Creado por la ley 5a. de 1973, el Consejo Asesor sustituyó definitivamente al antiguo Consejo Superior por virtud del decreto 133 de 1976. La participación privada allí prevista es la siguiente: un representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos —ANUC— y otro de las restantes organizaciones campesinas, escogidos por el Ministro de Agricultura de listas presentadas por ellas; un representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia —SAC— y dos representantes más designados por el conjunto de las Federaciones Nacionales de productores agrícolas (algodoneros, arroceros, etc.), y de productores de leche; un representante de la Federación de Ganaderos —FEDEGAN— y otro escogido por los Fondos Ganaderos; y finalmente, el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

(19) Artículos 22 y 23 del decreto 133 de 1976.

(20) Decreto 1716 del 4 de agosto de 1978.

Michelsen, pareció recoger parcialmente el eco de la insatisfacción manifestada con los organismos de concertación existentes. En efecto, fueron reiteradas durante la década, y más que todo a mediados de la misma, las críticas a la falta de operatividad de las principales instituciones de diálogo de las clases dominantes con el ejecutivo. En particular estas críticas denunciaron la ineficacia del Consejo Nacional del Trabajo, sobre todo durante los años de 1974 a 1976, cuando fue evidente que no se sometieron a su estudio previo las distintas iniciativas legislativas de carácter laboral que cursaron en el Congreso de la República<sup>21</sup>. El Consejo Nacional de Salarios, por su parte, en más de una ocasión debió clausurar abruptamente sus deliberaciones sin acuerdo sobre salario mínimo, lo que motivó la anulación por el Consejo de Estado de algunos de los decretos que unilateralmente fijaron el monto del mismo. La Comisión Mixta de Comercio Exterior, por último, demostró ser más un centro de discordia que de concordia, a juzgar por los insistentes reclamos de Fedemetal contra la autorización solapada de importaciones por el Incomex, reclamos que reiteró la Andi en 1979 al pedir la resurrección de dicha Comisión<sup>22</sup>.

## **2. La concertación globalizante con los cafeteros y con el capital financiero**

La insatisfacción con los mecanismos de concertación existentes, su falta de operatividad, en realidad obedecía a un fenómeno de mucho mayor envergadura, cual era el predominio notorio de una concertación globalizante realizada en forma privilegiada con los cafeteros y con el capital financiero, que neutralizaba varios de los más importantes requerimientos de las restantes fracciones de las clases dominantes.

A comienzos de la década del setenta estaban dadas las condicio-

---

(21) Al respecto puede consultarse el discurso del presidente de la ANDI ante la XXXI Asamblea General de la Asociación, Cartagena, septiembre de 1975, en ECHEVERRI C., Fabio. "La empresa privada frente al proceso de cambio", Editorial Bedout, pág. 16.

(22) Cfr. "Informe de labores del presidente de Fedemetal, Fernando Sanz Manrique", Memorias de la XVII Asamblea General, Cali, julio de 1972 (sin editor), pág. 53, y discurso del presidente de la Andi ante la XXXV Asamblea General de la Asociación (Cartagena, septiembre de 1979), en ECHEVERRI C., Fabio, "Estructura del Estado, economía y desarrollo social", en *Revista Andi* N° 46, Medellín, 1979, pág. 17.

nes para el florecimiento del capital financiero<sup>23</sup> en Colombia. Una industria acentuadamente monopólica u oligopólica<sup>24</sup> y una banca también con marcados rasgos oligopólicos y oligopsónicos<sup>25</sup>, llegados a un grado relativo de desarrollo, se encontraban maduras para proceder a su integración recíproca. Requerían tan sólo disponer de recursos de capital suficientes para ello, y esa condición se produjo, dando lugar en el decenio al más grande movimiento de redistribución y concentración de la propiedad de las empresas realizado en el país hasta el momento.

El eje de este movimiento fue el incremento del llamado ahorro financiero. El primer paso significativo en ese sentido fue la creación en 1972 del "sistema de valor constante", como mecanismo de captación de ahorro, cuya remuneración comprendía, además de una tasa de interés, el reconocimiento de la pérdida de capacidad adquisitiva del dinero ahorrado en relación con el aumento del índice general de precios, traducido también en puntos de interés sobre el capital depositado. La inversión en las "unidades de poder adquisitivo constante" (UPAC) se convirtió así, desde el momento de su autorización, en la operación más rentable del mercado de dinero y rápidamente se situó en el porcentaje más alto de depósitos del conjunto del sistema bancario. El efecto perseguido con el estímulo de ese tipo de ahorro era la financiación de la actividad constructora, cuyo incremento se postulaba como estrategia fundamental de desarrollo por las virtuali-

---

(23) Entendemos por "capital financiero" no el capital bancario, ni el llamado sector financiero, sino la fusión monopólica u oligopólica de capital bancario e industrial, tal como lo señala LENIN *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, en "Obras escogidas en un tomo", Moscú, Progreso 1969, págs. 203 y 238. Este concepto de Lenin es ampliado por POULANTZAS, Nicos, *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, París, Seuil, 1974, págs. 97 y ss. (hay edición en español). Pueden consultarse también las importantes aclaraciones sobre el concepto consignadas en URIBE, Eva María y VELASQUEZ, María Eugenia, "Estructura y funcionamiento del grupo Suramericana", en *Temas Económicos*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, U. de Antioquia (ed.), vol. I., N° 1, enero-abril 1980, págs. 42 y ss.

(24) MISAS, Gabriel. *Contribución al estudio del grado de concentración en la industria colombiana*, Eds. Tiempo Presente, Bogotá, 1975 (2a. edición), págs. 16 y 43 a 46.

(25) CABRERA, Mauricio. "La participación del Estado en el sector financiero", en CABRERA, M. (editor), *El Estado y la actividad económica*, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1981, pág. 256.

dades multiplicadoras que se le atribuían para el resto de las actividades productivas<sup>26</sup>. El índice de construcción innegablemente aumentó en un comienzo, pero no tardó en vernirse a pique, en parte como consecuencia de los correctivos que posteriormente se introdujeron al sistema. El resto de las actividades productivas no recibió el efecto multiplicador en la magnitud que se esperaba, no sólo porque dicho efecto objetivamente nunca podría llegar a tener las dimensiones anunciadas, sino sobre todo porque el funcionamiento mismo del sistema UPAC, con los altos rendimientos por él generados, produjo desestímulo en la inversión industrial. Lo que sí pudo observarse desde un primer momento, y aún hoy continúa, fue la concentración de una considerable cantidad de recursos monetarios en manos de organizaciones bancarias e industriales vinculadas a la banca.

El movimiento continuó con la reforma financiera decretada por el recién iniciado gobierno de López Michelsen el 14 de agosto de 1974. Aunque ella redujo las tasas de interés y limitó los topes de corrección monetaria del sistema UPAC, liberó simultáneamente las tasas de interés de los bancos para financiación de importaciones y para cartera ordinaria, autorizó a los mismos para emitir certificados de depósito a término con interés del 24% anual y dio comienzo a las llamadas operaciones de mercado abierto<sup>27</sup>. Al flujo de dinero así generado vino a sumarse más tarde el proveniente del tráfico internacional de la droga y el de la bonanza cafetera. Esta concentración de recursos permitió la toma de empresas y la ampliación de los principales consorcios ya existentes. Parte del proceso se realizó por medio del pago en especie de los créditos contraídos con intermediarios financieros que, en virtud del creciente índice de endeudamiento de la industria durante la década<sup>28</sup>,

---

(26) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Las cuatro estrategias*, Bogotá, 1972, págs. 24, 32 y 449 y ss.

(27) ZULETA JARAMILLO, Luis A. y VALENCIA RESTREPO, Jorge. *Sector financiero colombiano: un análisis del desarrollo de la intermediación financiera*, Medellín, Universidad de Antioquia, (Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Económicas —CIE—), 1981, págs. 147 a 165.

(28) El índice promedio de endeudamiento de las empresas es de 28.3% para 1960, 37% para 1970 y 56.8% para 1978, absorbida en su mayor parte por el sistema bancario institucional, según datos de A. FIGUEROA, A. URDINOLA y F. VELEZ, "El sector financiero, sus perspectivas, necesidades de crecimiento y cambios institucionales" en *El sector financiero en los años 80*, Bogotá, Asobancaria (citado por ZULETA y VALENCIA, *op. cit.*, pág. 144).

implicó en no pocos casos la transferencia de los establecimientos, o de su control efectivo, al acreedor bancario. Se hizo uso también de los tradicionales sistemas de dominio de las asambleas generales de accionistas de las sociedades a través, por ejemplo, del llamado "poder de ventanilla", o sea, la obtención de la delegación mayoritaria de la representación en un solo grupo. Pero se acudió igualmente a la compra masiva de acciones en bolsa en operaciones gigantescas para el mercado colombiano, cuya realización fue posible gracias al acaparamiento de recursos monetarios antes mencionado<sup>29</sup>. El caso es que, con corte al 31 de diciembre de 1975, la Superintendencia de Sociedades pudo establecer, en los sectores industrial y comercial (excluido el financiero), la existencia de 24 conglomerados empresariales, doce de los cuales se encontraban a su vez agrupados en dos "superconglomerados" (Bavaria-Avianca y Suramericana), y ocho de los restantes presumiblemente hacían parte de superconglomerados cuyo centro de decisión se encontraba en el sector financiero<sup>30</sup>. La muestra de la Superintendencia y el movimiento de capitales registrado señalan a estos diez años como la época de consolidación de los consorcios financieros en el país.

Este resultado económico no puede evidentemente atribuírsele a ningún gobierno, pues supera infinitamente las posibilidades de programación de cualquier política económica. Es un producto típico de la naturaleza del mercado y de la dinámica de la reproducción ampliada del capital. Pero las condiciones que favorecieron su realización sí fueron en parte el producto de una política deliberada de agilización del mercado financiero. Esta política favoreció indudablemente las utilidades del sector bancario, entendido en el sentido amplio, al provocar un agudo encarecimiento del dinero, y a pesar de restricciones impuestas a las operaciones crediticias, especialmente las imperantes entre febrero de 1977 y febrero de 1980. Pero la verdadera concertación globalizante, con o sin pacto previo, fue la desarrollada con los grandes consorcios o conglomerados financieros.

---

(29) Un ejemplo indicativo de la combinación del poder de ventanilla y la compra de acciones fue la toma de Coltejer por el grupo Ardila Lulle en marzo de 1978. Cfr. URIBE y VELASQUEZ, *op. cit.*, págs. 101 a 124.

(30) SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. *Conglomerados de sociedades en Colombia*, Bogotá, 1978, págs. 303 y ss., 319 y ss. y 328.

Ya para finalizar la década se creó una "Comisión Nacional de Valores" con el objeto de regular el mercado accionario y de prevenir la repetición de operaciones que implicasen cambios intempestivos en la propiedad de las grandes empresas. Cabe advertir al respecto que la Comisión se creó una vez realizados los grandes movimientos de crecimiento de los consorcios, a que antes se ha hecho alusión. Por otra parte, su existencia se produce en un momento en el cual la seguridad de supervivencia de los propios conglomerados la exige, so pena de que varios de ellos sean absorbidos a su vez por sus semejantes. Se trata pues, de un típico mecanismo de regulación de la competencia entre capitales de igual peso o naturaleza. Además, no debe pasarse por alto que la propia comisión carece aún de los requerimientos mínimos para desempeñar las funciones que teóricamente se le atribuyen, según lo ha denunciado quien fuera su primer presidente<sup>31</sup>. Así, pues, la Comisión de Valores, antes que negar la existencia de esa concertación globalizante y privilegiada del Estado con el capital financiero, aparece como una consecuencia natural de la misma.

Los cafeteros, por su parte, continuaron manteniendo e incrementando la capacidad de afectar determinadamente la orientación del conjunto de la política económica. Aunque inicialmente parecía que dicha capacidad se desvanecería a mediano plazo como consecuencia del estímulo a la diversificación de exportaciones adoptado a comienzos de la década, los hechos posteriores se encargaron de demostrar lo contrario. La llamada "bonanza cafetera", producida entre 1975 y 1977 a raíz de la elevación del precio internacional del grano, que llegó a superar el 300% de la cotización promedio anterior al alza, significó la contención de todo el aparato económico en aras de la preservación del ingreso de los cafeteros. La base para ello fue la decisión política de no incrementar el impuesto ad-valorem, es decir, la participación económica del Estado en las utilidades derivadas de la exportación del producto. Dichas utilidades, generadas en divisas, debían sin embargo convertirse en moneda colombiana para su utilización en el mercado local, lo que implicaba un considerable riesgo inflacionario; a menos que parte importante de ellas hubiera sido empleada en la importación

---

(31) Cfr. la entrevista con Hernán Echavarría Olózaga, publicada en *El Espectador* en las ediciones de noviembre 29/81 (pág. 1D) y diciembre 1/81 (pág. 9A), diciembre 2/81 (pág. 11A) y diciembre 3/81 (pág. 10A).

de bienes de capital, lo cual no ocurrió, ni se adoptaron medidas de importancia para su estímulo. El control anti-inflacionario se centró entonces en la reducción del crecimiento de los medios de pago, lo cual se tradujo en disminución de la inversión pública proyectada y en restricción del crédito bancario mediante elevación de las distintas modalidades de encaje. Se pusieron en práctica también otros mecanismos tendientes a retardar la convertibilidad que los propios cafeteros hicieron de las divisas, tales como la creación de los "Títulos de ahorro cafetero" —TAC—, o la fijación de un "plazo de maduración" para el cobro de los certificados de cambio, que son los documentos expedidos por el Banco de la República al exportador para acreditar la posesión de divisas. Pero estos mecanismos últimamente mencionados fueron previsiones necesarias adoptadas desde un principio para hacer realidad el lema presidencial, según el cual la bonanza era de los cafeteros. O, más exactamente, de los exportadores cafeteros, que captaron más del 55% de la misma, según datos estimados en estudios posteriores<sup>32</sup>.

A la luz de esta preponderancia innegable del sector cafetero deben interpretarse algunos cambios menores, operados en plena bonanza, respecto de mecanismos institucionales de concertación con la Federación del gremio. Ya se ha mencionado la creación en 1976 del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, que sustituyó al antiguo Consejo Superior de Agricultura. Con éste desapareció también su comité ejecutivo, del que hacía parte, como única entidad privada, la Federación de Cafeteros, que pasó así a compartir con otras asociaciones gremiales la participación en el nuevo Consejo Asesor. Por otra parte, en el Incomex fue suprimido, al menos oficialmente, el Comité de Política Cafetera<sup>33</sup>. Más que una reducción de la importancia de la Federación, ésta última supresión sugiere en principio el reconocimiento de la idoneidad del Incomex para regular la exportación del café.

---

(32) OCAMPO, José Antonio y REVEIZ, Edgar. "Bonanza cafetera y economía concertada", en REVEIZ, E. (compilador), *La cuestión cafetera*, Bogotá, Universidad de los Andes, Colección Debates Cede N° 1, 1980, pág. 319. En este mismo estudio se señala que el ritmo real de crecimiento de las importaciones entre 1975 y 1977 "resulta ser de sólo 3 a 4% anual, un ritmo bastante similar al observado en los años inmediatamente anteriores a 1974" (pág. 309).

(33) Artículo 18 del decreto 151 de 1976.

El manejo de la bonanza cafetera y sus repercusiones, que se prolongan hasta los años ochenta, así como los movimientos hacia la consolidación del capital financiero, realizado al amparo de un patrocinio oficial del capital especulativo, son pues los resultados más visibles de la concertación bilateral globalizante desarrollada con el Estado en Colombia durante la década del setenta.

### **3. El inicio de una concertación multilateral globalizante**

El gobierno de Alfonso López Michelsen creó en 1974, a los pocos días de entrar en funciones, una "Comisión Tripartita", integrada por representantes de los patronos, de los trabajadores y del Estado. Con ello parecía poner en práctica una de las ideas lanzadas al aire durante la campaña presidencial, relativa a la necesidad de una "concertación". La Comisión, sin embargo, no funcionó. A poco de creada se decretó la emergencia económica sin consultar con aquélla. Con el paso del tiempo se observó que ni esa comisión especial de concertación, ni las existentes ordinaria e institucionalmente, garantizaban un proceso de diálogo para varias de las principales fracciones de las clases dominantes. Y la concertación globalizante mantenida con cafeteros y con el capital financiero dió al traste con las últimas esperanzas que pudieran abrigarse al respecto. El fracaso de la concertación extraordinaria elevó las voces de los principales gremios empresariales en demanda de una concertación ampliada e institucionalmente consagrada, y se volcaron los ojos sobre la "Comisión del Plan", cuyo funcionamiento como organismo del Congreso fue uno de los temas objeto de discusión en las propuestas de reforma constitucional presentadas en 1978.

La reforma, ya durante el gobierno de Turbay Ayala, modificó las reglas de elección de los miembros de la mencionada Comisión del Plan, lo cual permitió por primera vez su integración desde cuando fue creada en 1968, pero no contempló la participación en ella de fuerzas extra-parlamentarias, contrariamente a las expectativas que al respecto se habían generado en algunos gremios. Sin embargo, dejó las puertas abiertas para su participación en la discusión del Plan de Desarrollo, en la forma como lo dispusiera una mal llamada "ley normativa" de planeación. Esta ley se expidió en marzo de 1981<sup>34</sup>, y menos de ocho

---

(34) Ley 38 de 1981, "por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo económico y social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional".

meses después, en noviembre del mismo año, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la reforma constitucional de 1979 en razón de los múltiples vicios de procedimiento con que fue adoptada, vicios que implicaron un desconocimiento reiterado de los derechos de las minorías parlamentarias. La constitucionalidad de la propia ley 38 de 1981 ha sido puesta en tela de juicio con posterioridad al fallo de la Corte, aunque en nuestro concepto éste no puede extenderse a aquélla. Por otra parte, cabe anotar que ni antes ni después del fallo ha dado muestras la administración Turbay Ayala de intención de poner en marcha los mecanismos previstos en dicha ley. Sin embargo, la posibilidad, aún no definitivamente negada, de que ella sea utilizada con motivo de los futuros planes de desarrollo y, además, el hecho de que la expedición de la misma constituye de todas formas la cristalización de un proyecto político de institucionalización de la concertación, ameritan algunos comentarios sobre la ley 38 de 1981 en el presente estudio.

La ley en mención pretende formalizar un procedimiento de consultas, tanto de carácter global como parcelado o sectorial, que debería realizar el gobierno con representantes de patronos y de trabajadores durante la preparación del proyecto de Plan de Desarrollo, y previamente a su presentación ante las cámaras legislativas. Así mismo, es claro el propósito de integrar a este procedimiento los organismos institucionales de concertación actualmente existentes, de tal manera que su actividad gire en torno a la adopción y ejecución de un plan de desarrollo, que aparezca así como la más clara representación de un consenso nacional.

Dentro de esta óptica, se prevé la creación de tres tipos de organismos de concertación. En primer término, la "Comisión de Análisis Económico y de Concertación", conformada por diez delegados gubernamentales, la mayoría de ellos de rango ministerial<sup>35</sup>, un decano de facultad de economía o director de centro de investigación económica, además de cuatro representantes por los "sectores industrial, agropecuario, comercial y financiero", y cuatro por los "sindicatos de trabajadores urbanos y rurales". Los representantes de unos y otros serían

---

(35) El jefe de Planeación, los ministros de Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Minas y Obras Públicas, el secretario económico de la Presidencia, y los dos asesores de la Junta Monetaria.

escogidos por el Presidente de la República "de ternas que solicite a las agremiaciones de mayor importancia y significación". Esta Comisión haría un "examen general de la situación, las perspectivas y los propósitos" del documento preparado por Planeación Nacional en el que se consignan los "objetivos y las metas" a que debe tender el plan (titulado "documento general de conciliación de la política económica y de los objetivos de desarrollo"). Dicho examen sería previo a la presentación del documento ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), para su aprobación. Posteriormente, la Comisión de análisis económico y de concertación sería "informada" de la inclusión que se hiciera de "planes y políticas sectoriales" en el proyecto de ley del Plan que fuere a presentarse definitivamente al Congreso.

El segundo tipo de organismo serían las "Comisiones de concertación", cuya creación se haría por decreto presidencial, previa recomendación del CONPES, y en los cuales se daría participación a "las fuerzas económicas y sociales". Estas comisiones serían consultadas, cada una en su campo, acerca de los "planes y políticas sectoriales" y de los "planes indicativos por rama de industria y actividad económica" que se proyecte incluir en el plan de desarrollo. Al parecer, sustituirían a los actuales comités sectoriales del Ministerio de Desarrollo, o se integrarían con ellos.

Por último, existirían "Consejos de Planeación" en cada departamento, intendencia y comisaría. Presididos por el gobernador, intendente o comisario, de ellos harían parte también tres diputados de la asamblea departamental, o de la corporación correspondiente, y "dos representantes de las fuerzas económicas y sociales del departamento, designados por el gobernador de ternas que solicite a las agremiaciones de mayor importancia y significación regional", además de varios funcionarios oficiales<sup>36</sup>. También tendrían derecho a voz en sus reuniones los senadores y representantes de la respectiva circunscripción. Los informes y análisis elaborados por estos Consejos serían tenidos en cuenta para la preparación del Documento general de conciliación antes mencionado.

---

(36) El alcalde de la capital, el jefe de planeación departamental, el director de la respectiva corporación autónoma regional y los directores de dependencias regionales de entidades nacionales que el gobernador invite.

Por lo que se refiere a la integración dentro de este esquema de los organismos institucionales de concertación ya creados, ella está expresamente prevista en la ley. Se dispone que aquéllos sean organismos consultivos del gobierno "dentro del proceso de concertación del Plan", y especialmente se alude a los Consejos de política agropecuaria y nacional del trabajo, y a las Comisiones mixtas de comercio exterior y "nacional de energía"<sup>37</sup>, además de las "entidades similares existentes". Por otra parte, ya se mencionó la posible sustitución o asimilación de los comités sectoriales del Ministerio de Desarrollo por las "comisiones de concertación".

Se plasmó así un proyecto de negociación social multilateral globalizante que permitiera desvanecer los temores y las reacciones provocadas en algunas fracciones de las clases dominantes por el predominio de formas de concertación también globalizantes pero bilaterales, y que facilitara al mismo tiempo la alineación de las clases dominadas en torno a modelos de desarrollo pretendidamente definidos de antemano en conjunto con el régimen. Se aspiró a racionalizar el funcionamiento de los aislados mecanismos institucionales de concertación existentes, reuniéndolos en un solo engranaje unificado por el Plan de Desarrollo. Y se procuró reconocer como motor de todo este proceso al ejecutivo, ya que no sólo aparece así como representante del Estado y por tanto árbitro entre las clases, sino también como mediador de éstas con el parlamento, ante el cual resume el consenso social obtenido alrededor de un modelo de sociedad por construir. Sin embargo, este bello castillo no ha encendido sus luces hasta el momento.

Podría haberlo hecho. El 10 de octubre de 1981 se llevó a cabo en el palacio presidencial una reunión a la que se dio el nombre de "cumbre multisectorial". Convocada por el Presidente de la República, en compañía de sus ministros y de la alta oficialidad de las Fuerzas Armadas, a ella asistieron los delegados de las principales agremiaciones empresariales y de las federaciones y confederaciones sindicales, además de representantes de la jerarquía eclesiástica, de los partidos

---

(37) Se trata del "Consejo Superior de minas y energía" del cual no hacen parte constitutiva representantes gremiales, aunque pueden ser llamados "para el estudio de asuntos especiales" (artículo 25 del decreto 2301 de 1975).

políticos y del Congreso. El motivo determinante de dicha reunión, expresamente negado en el discurso presidencial y por tanto más claramente manifiesto, fue, al igual que en 1965, el de debilitar por ese medio la realización de un "paro cívico" nacional programado por las centrales obreras y grupos de trabajadores independientes para el 14 del mismo mes de octubre<sup>38</sup>. A ello se agregaba la necesidad de formalizar la reanudación de buenas relaciones entre el gobierno y algunos de los más importantes gremios de patronos (especialmente Andi, Fedemetal y Fenalco) que estuvieron sensiblemente deterioradas a lo largo del año y, en particular, durante sus primeros meses. Ya para el 9 de marzo se había intentado efectuar una reunión similar exclusivamente entre el gobierno y dirigentes empresariales, pero no se encontró el ambiente propicio para ello, ni existía tampoco la inminencia de una movilización popular que urgiera la celebración de aquel evento<sup>39</sup>.

El anuncio de la "cumbre multisectorial", y la invitación a ella de organizaciones que el gobierno fue reticente hasta último momento a recibir en Palacio, como la "Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia" —CSTC—, próxima al partido comunista, logró por lo pronto aplazar la fecha del proyectado paro hasta el 21 de octubre. A la larga éste se realizó, pero el gobierno obtuvo que le retiraron su respaldo las otras tres grandes centrales (CTC, UTC y CGT). A cambio de ello se crearon, también en forma semejante a lo ocurrido en 1965, cuatro comisiones. La diferencia consistió esta vez en que su creación no se determinó por decreto y se permitió que su integración se hiciera en forma espontánea<sup>40</sup>.

La informalidad y espontaneidad fueron hasta cierto punto una de las notas dominantes de la convocatoria de la cumbre y de su desarrollo. La decisión de acudir a estos canales en vez de poner en funcionamiento la "Comisión de análisis económico y de concertación" y los demás organismos previstos en la ley 38 de 1981 puede explicarse en parte por

---

(38) *El Espectador*, octubre 11/81, pág. 14A.

(39) *El Tiempo*, febrero 20/81, págs. 1A y 2A.

(40) *El Espectador*, octubre 12/81, págs. 1A y 7A. Bajo la coordinación de miembros del gabinete presidencial, las cuatro comisiones fueron las siguientes: de asuntos económicos (finanzas, industria y comercio); de asuntos laborales y sociales; de asuntos administrativos; y de asuntos agropecuarios.

la estrecha ligazón de éstos con el "Plan de desarrollo"\* . En efecto, la discusión del Plan carecía de sentido faltando menos de un año para culminar la gestión del gobierno de turno. Además, la premura misma de la reunión, por las razones coyunturales que le dieron origen, era probablemente incompatible con la lentitud a que pudiere dar lugar la relativa complejidad de los mecanismos dispuestos por la llamada ley normativa. Habían transcurrido sin embargo más de seis meses desde su expedición, lo cual no deja de arrojar dudas acerca de la intención del ejecutivo de hacerla operante. En todo caso, ello confirma la sospecha de que las fórmulas de concertación allí previstas no sustituirían de por sí las que han venido existiendo. La década del ochenta se inicia pues con un dispositivo de concertación multilateral globalizante, formalmente concebido, pero cuya existencia institucional se anuncia precaria, si no raquítica.

---

\* Esta actitud es aún más notoria si se tiene en cuenta que no sólo no se dio operancia a la "Comisión de Análisis Económico y Concertación", sino que, por la misma época del paro cívico y de la "cumbre sectorial", el 8 de octubre de 1981, el gobierno reglamentó el funcionamiento de otra de las comisiones de concertación previstas en la mencionada ley 38 de 1981. Se trata de la denominada "Comisión Especial", encargada fundamentalmente de coordinar la posición de Colombia en los foros económicos internacionales (cfr. el decreto 2763 de 1981).

### III. CONCERTACION Y REPRODUCCION DEL REGIMEN POLITICO

Tal como se ha entendido la concertación en el presente estudio, ella existe en todo Estado, y la forma particular que adopte guarda estrecha relación con la estabilidad del régimen político. En Colombia dicha forma parece haber contribuido a mantener un relativo equilibrio y continuidad en el sistema de dominación. Obsérvese que durante la década del setenta se presentaron profundas modificaciones en las relaciones entre las clases dominantes en el país. En efecto, el conflicto fundamental que las opuso a lo largo de los años sesenta, a saber, la contradicción entre latifundistas e industriales por el uso de la tierra, fue sustituido gradualmente por una nueva oposición entre industriales e intermediarios financieros por el uso del capital en dinero. Mientras que pocos años después del "Pacto de Chicoral" de 1972 había desaparecido prácticamente toda alusión a reforma agraria en relación con la gran propiedad, simultáneamente comenzaba a incrementarse un resquemor por la baja rentabilidad industrial comparada con la del capital especulativo, y por la reorganización de la posesión y propiedad de las empresas facilitada por ese diferencial. Sobre los lomos del predominio del capital industrial empezó a montarse el predominio del capital financiero. Sin embargo, el nuevo conflicto generado por esta superposición de predominios se ha desarrollado dentro de una relativa estabilidad institucional. Evidentemente, ha habido repetidos momentos de agudo enfrentamiento entre varias fracciones de las clases dominantes y el Estado, pero también es notorio que esas situaciones no se han traducido nunca en un colapso político, y que han estado lejos de ello. Si bien ha habido mutación de hegemonía en el bloque de clases en el poder, acompañada de traumas y tensiones recurrentes, no ha habido "crisis hegemónica" o "catastrófica", para expresarlo en términos gramscianos<sup>41</sup>. Cabe hablar por tanto, durante el período, de un equilibrio de las relaciones entre las clases dominantes, precario si se

---

(41) GRAMSCI, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Eds. Nueva Visión, 1972, págs. 71 a 75.

quiere, pero equilibrio al fin y al cabo, que se ha manifestado en una continuidad, así sea innegablemente formal, de las instituciones de democracia burguesa. Los mecanismos de concertación han jugado no poco papel en ese equilibrio, modificando de paso la fisonomía del Estado, acerca de lo cual pueden hacerse las siguientes anotaciones:

## **A. El Estado maleable**

El principal cambio sufrido por las formas de concertación durante los años setenta en Colombia ha sido la sustitución de una de las fracciones sociales participantes en la que aquí se ha denominado concertación privilegiada, o bilateral globalizante: sustitución del capital industrial por el capital financiero, en medio de la permanencia del sector cafetero en el mismo escenario. En cuanto a la permanencia de este último, ella debe explicarse por razones tanto coyunturales como estructurales. Si bien la importancia decisoria de los cafeteros en la economía y en la sociedad colombianas haya de tender a disminuir y a desaparecer en la medida en que se desarrollen formas más avanzadas de reproducción del capital, ese sector no dejará de la noche a la mañana de ser miembro de número de la academia concertante. Ya se ha visto la manera como se encuentra incrustado en los principales organismos del aparato de Estado, haciendo parte constitutiva de la estructura de éste. Esta incrustación obedece además al vasto control territorial e incluso político que el gremio ejerce sobre una porción significativa de la geografía colombiana, dependiente de la producción del grano. Por otra parte, el súbito aumento de los precios del café en el mercado internacional le permitió durante la coyuntura hacer recordar su importancia económica y social, revirtiendo las tendencias de disminución de su peso en la balanza cambiaria del país, que alcanzaron a insinuarse a principios de la década. Mal podía en consecuencia el sector cafetero abandonar su sitio en el Estado, ni lo hará tampoco en el futuro cercano.

A su turno, la mencionada sustitución del capital industrial por el capital financiero surge como corolario natural del ciclo de producción de mercancías. En un estadio dado del desarrollo capitalista tienden a fusionarse el capital bancario y el capital manufacturero, dando lugar así a la formación del capital financiero, tal como en el tránsito del siglo XIX al siglo XX ha ocurrido en las sociedades industrializadas, y como ha

comenzado a darse en varios países dependientes de Latinoamérica. Se trata, por tanto, de un proceso que casi inexorablemente tenía que ocurrir y no, como en ocasiones se presenta, del producto de una política estatal deliberadamente dispuesta para llevarlo a cabo.

No obstante esto, conviene recordar lo ya dicho en el sentido de que determinadas decisiones gubernamentales, y especialmente las dirigidas a incrementar el ahorro financiero, aunque no produjeron el despegue de tal proceso, sí contribuyeron a facilitar y a hacer más ágil su desenvolvimiento. El régimen político colombiano reiteró así la que parece ser una de sus características, cual es la de inclinarse a que el Estado juegue un papel impulsor en la constitución de las clases dominantes. Así como alrededor de los años cuarenta la industria contó con medidas estatales orientadas a su promoción, entre las que se destaca la creación del "Instituto de Fomento Industrial" —IFI—, el capital financiero encontró en los años setenta abono estatal adecuado para su florecimiento. Puede discutirse si fue más decidida y decisiva la intervención del Estado en el primer caso que en el segundo. Puede debatirse también si tuvo más significación social en su momento la emergencia de la burguesía industrial, notoriamente diferenciada de la clase terrateniente en la forma de producción de plusvalía, que el auge de los grandes conglomerados, surgidos de todas maneras de las entrañas de la industria y de la banca. Pero en ambos eventos la nueva fracción dominante obtuvo en el Estado, hasta cierto punto rápidamente, un apoyo definitivo para la maduración de su proceso de formación. Ahora bien, en los años setenta no sólo se contó con ese apoyo sino, lo que es más significativo aún, fue uniforme, en el sentido de que no estuvo contradicho o neutralizado por otras políticas generales provenientes también del Estado. Los gobernantes lamentaron insistentemente y en tono plañidero la concentración económica, los parlamentarios realizaron foros y debates para denunciar el mismo problema, pero no se instrumentaron medidas reales que hicieran frente a la fusión de capitales, o que protegieran a los sectores de la burguesía venidos a menos<sup>42</sup>.

---

(42) Las únicas disposiciones de carácter general adoptadas al respecto fueron el decreto 2388 de 1976 (que autoriza al gobierno para intervenir negociaciones que tiendan al control de empresas a través de entidades dedicadas al manejo de ahorro privado) y la ley 32 de 1979 (por medio de la cual se creó la Comisión de Valores). En cuanto al primero, su vigencia ha sido más formal que real, como lo reconoció su creador, el ex-presidente Alfonso López Michelsen, en reportaje concedido a *El Tiempo*, enero 19/82, pág. 6A. Acerca de la Comisión de Valores, por su parte, conviene reiterar las observaciones hechas antes de la cita 31, supra.

Bien hubiera podido el Estado, o determinadas instituciones suyas, traducir políticamente las aspiraciones de los sectores sociales partidarios de impedir, retardar o entorpecer el proceso de fusión de capitales. Era además de esperar que así sucediera, habida cuenta de la estrecha relación establecida en el pasado con el gremio industrial en su conjunto, parte del cual se vio afectado por los acontecimientos. Nada de eso ocurrió. La organización política demostró en esta ocasión ser fácilmente permeable al cambio, carente de autonomía relativa para armonizar el rumbo lógico de desarrollo del capital con los intereses de los sectores sociales prevalecientes en el inmediato pasado. La debilidad del Estado ahorró una pugna mayor entre las fracciones del bloque dominante, pugna que no pasó de reclamaciones e increpaciones, con frecuencia formuladas en tono airado, pero que en otro contexto habría tenido la virtualidad de producir una desestabilización de las instituciones democrático-burguesas de dominación política. El gran capital no necesitó imponerse a la fuerza sobre sus colegas del bloque dominante, debido en parte a la maleabilidad del aparato estatal.

## **B. El Estado parcelado**

Pero la relación de las clases dominantes con el Estado también mostró durante el período analizado una dialéctica constante entre permanencia y entramamiento de los otros mecanismos de concertación: aquéllos cuya forma hemos calificado de bilateral parcelada, o sectorial. Este funcionamiento sobresaltado de los dispositivos de negociación separada y limitada con cada sector de clase tiene su explicación en el cambio ocurrido en la concertación privilegiada, es decir, en esa emergencia del capital financiero, no resistida estatalmente, a que nos referimos en el aparte precedente. Contradichos por las mutaciones sensibles de la política general predominante —tales como el desmantelamiento del modelo de sustitución de importaciones, la liberación de las mismas, o el encarecimiento del dinero—, los diversos comités y consejos ministeriales de diálogo sectorial se afectan en su rodaje normal; pero la permanencia de su funcionamiento contribuye al mismo tiempo a disminuir o compensar parcialmente y a tumbos algunos de los efectos que en cada sector vaya teniendo la metamorfosis de tal política general. En forma paradójica denuncian crisis, mientras actúan simultáneamente como atenuantes de la magnitud de la misma. Sin embargo, esa dinámica tiende a largo plazo a ser insoste-

nible. El trauma evidente que genera se ha pretendido solucionar mediante la entronización de un nuevo esquema institucional de concertación, esta vez multilateral globalizante, que opere como unificador y armonizador de las demandas de los diversos sectores sociales. Es, como se ha visto, el objeto perseguido por la llamada ley normativa de planeación.

La virtualidad del nuevo mecanismo para alcanzar el fin que se propone parece, no obstante, ser escasa. Recuérdese su estrecha circunscripción a la discusión del plan de desarrollo, lo cual lleva a que la "comisión de análisis económico y de concertación", así como los restantes organismos aledaños, sólo sesione una vez cada cuatro años, al iniciarse cada nuevo gobierno, en el mejor de los casos. Es, sin duda, un intervalo excesivamente largo para zanjar las contradicciones continuas, y frecuentemente súbitas, que se presentan entre los propietarios de las diversas mercancías. Por otra parte, la renuencia gubernamental a insuflar vida a las comisiones diseñadas por la mencionada ley, al menos durante el año siguiente a la expedición de ésta, y a pesar de la ocurrencia de sucesos políticos que hacían propicia su puesta en práctica (como la coyuntura de octubre de 1981), constituye por lo pronto augurio negativo para la supervivencia de este mecanismo institucional de concertación multilateral globalizante. Pero además de estas circunstancias, que evidentemente pueden variar en otro contexto político, el dispositivo en su esencia es más apto para crear discordia que armonía, por lo cual está llamado a desaparecer (o a transformarse) antes que producir un resultado antagónico con el perseguido.

En efecto, existe una gran distancia entre la naturaleza de los requerimientos apremiantes de los gremios y la de las medidas objeto de discusión en un plan general de desarrollo. Aquéllos son cortoplacistas, individualizados y determinados por la necesidad de responder incesantemente a las continuas variaciones de los distintos mercados. Por el contrario, las medidas mencionadas en segundo término son largoplacistas, genéricas y tendencialmente estáticas. Esta diferencia de naturaleza genera una ineptitud de las segundas para colmar o satisfacer aquellos requerimientos, que demandan respuestas continuas, inmediatas y precisas. Tal ineptitud aparece clara al apreciar lo que fueron las reclamaciones más reiteradas, en sentidos divergentes, por los principales gremios empresariales durante la década, que se

concentraron fundamentalmente en cuatro tópicos: crédito, salarios, tributos e importaciones.

Bien sea que se trate de la obtención de un mayor volumen de crédito, o de la determinación de un nivel medio de remuneración de la fuerza de trabajo, de la consecución de exenciones tributarias y rebajas impositivas, o de la implantación de un régimen de restricciones o de libertad para determinadas importaciones, un plan de desarrollo tan sólo puede fijar lineamientos generales que condicionen la evolución de esos tópicos en un sentido específico. Si dicho condicionamiento contraría los intereses de una fracción social dominante en particular, ésta tiene la posibilidad de lograr compensaciones parciales a través de los mecanismos de concertación bilateral parcelada. Si, a la inversa, los lineamientos generales establecidos en un plan de desarrollo se inclinan a favorecer los intereses de una determinada fracción social dominante, ello por si solo no garantiza que tal favorecimiento se produzca. Es necesario que dichos lineamientos se traduzcan en medidas particulares, en lo cual también juegan un papel activo los mecanismos de concertación sectorial. La mediatización que estas medidas particulares realiza entre las perspectivas globales de una política de desarrollo (consignada formalmente o no en un "Plan") y su aplicación concreta, hace resaltar la función que cumplen los dispositivos de concertación bilateral parcelada como factores de equilibrio en las relaciones entre las clases dominantes. La desarticulación de esos dispositivos mediante su integración en un esquema policlasista de discusión de un plan de desarrollo, en caso de llevarse a cabo en la forma propuesta por la ley 38 de 1981, implicaría suprimir aquella función de equilibrio. Ello no sólo es contrario al objetivo de armonización de las pretensiones sociales dominantes, perseguido por la citada ley, sino también a los intereses de las clases dominantes en su conjunto, que obviamente no se van a estrangular sin necesidad en forma tan carente de atractivo.

Los mecanismos de concertación sectorial, no obstante el entramamiento producido por políticas generales (que no son forzosamente las consignadas en planes de desarrollo), aparecen entonces llamados a continuar subsistiendo y operando efectivamente. Su permanencia asegura que la rigidez de esas políticas generales sea atenuada, contradicha o compensada por decisiones particulares adoptadas separadamente para las diversas fracciones sociales dominantes.

Garantiza, en síntesis, que exista al menos una parcela para cada una de ellas dentro del aparato de Estado. Y la conservación de estas parcelas se revela como uno de los elementos que han permitido al régimen mantener su estabilidad relativa en los últimos años, aún en períodos de crisis.

### C. ¿El Estado atrayente?

Por lo que respecta a las clases populares, la concertación se centra esencialmente en el tema de la fijación del salario mínimo. Subsidiariamente se utiliza también para la realización de acuerdos menores con pequeños productores del campo, en materias tales como fijación de precios para determinados artículos, crédito y utilización de tierras. La fijación del salario mínimo asumió durante la década una forma ceremonial casi invariable: convocatoria del Consejo Nacional de Salarios por parte del gobierno, con la advertencia de que, en representación de los trabajadores, participan únicamente las "centrales democráticas" UTC y CTC; la convocatoria es respondida por éstas con su asistencia a las deliberaciones, acompañada de expresiones de reserva acerca del resultado de las mismas. La conclusión de la ceremonia mostró dos variantes: la más generalizada fue la del retiro de los representantes de los trabajadores ante la imposibilidad de lograr un acuerdo con patronos y gobierno. La segunda variante, menos practicada, fue la de adopción de una decisión conjunta, elogiada por todas las partes, aunque denunciada un mes más tarde por los representantes de los trabajadores como ineficaz frente al sucesivo aumento en cadena, de los precios de otros artículos de primera necesidad. En uno y otro caso, el aumento del salario mínimo apenas se limitó a reajustar su nivel de acuerdo con los índices de inflación reconocidos por las estadísticas oficiales.

La repetición permanente de esta ceremonia no deja de plantear interrogantes acerca de la notoria eficacia de la concertación para actuar como mecanismo de integración de algunos sectores de las clases populares a las políticas de las clases dominantes. En ello influye determinadamente la naturaleza de ese sindicalismo "organizado", ligado estrechamente al establecimiento. La concertación multilateral globalizante, en caso de que efectivamente se institucionalice, debe conducir muy probablemente a una profundización de ese efecto

integrador y neutralizador de un importante sector de las clases trabajadoras, si éste continúa actuando sobre las mismas bases.

#### **D. El Estado concentrado**

El desarrollo de la concertación durante la década, y especialmente la extensión de su institucionalización, sugiere la ocurrencia de algunos cambios en la fisonomía del Estado. Ante todo, se observa un intento por racionalizar las relaciones que con éste mantienen las principales clases y fracciones sociales, ordenándolas, formalizándolas y sometién-dolas a trámites y protocolos cada vez más normados. Aun cuando se mantiene una rígida estrechez en la cumbre, en cuanto al acceso de participantes en la concertación privilegiada, ha habido de alguna forma una ampliación, por parcelas, de formas de concertación más limitadas en su alcance y más formalizadas en su funcionamiento. Esta ampliación aparece así como una respuesta estatal al fraccionamiento social ocurrido en los últimos años en el país, y especialmente a la diferenciación surgida entre sectores de las clases dominantes.

Los partidos políticos se han visto afectados por tal ampliación racionalizada de la concertación. La capacidad de formular proyectos globales de organización social ha sido asumida en forma cada vez más clara por el gremio, igualando e incluso rebasando en este aspecto al partido, que tiende a quedar relegado al cumplimiento de una labor electoral realizada al desnudo. Tal parece como si los gremios empresariales sustituyeran a los partidos liberal y conservador en la actividad de producción ideológica, al menos en uno de los temas fundamentales a que ésta se consagra en los países dependientes, cual es la selección de un "modelo de desarrollo". Sin embargo, mientras la asociación gremial se dirige por definición a una audiencia social reducida, la asociación partidista pretende cubrir los más vastos intereses. Esta diferencia —unida también a la inercia estructural— ha permitido, al menos hasta el momento, que los partidos dominantes continúen agenciando la organización de esa forma especial y artificial de consenso, que es la expresada electoralmente. No han sido en esto reemplazados por los gremios, sino más bien complementados por ellos, ciertamente en forma conflictiva. Las tentativas gremiales de ampliar su audiencia social, mediante la creación de una federación de asociaciones de patronos, han fracasado ante la imposibilidad de conciliar los

múltiples intereses contrarios expresados de manera directa<sup>43</sup>. Esta circunstancia revela la dificultad del gremio de superar esa limitante social y, por tanto, la necesidad de secundar al partido en las pretensiones de conducción de la sociedad en su conjunto<sup>44</sup>. Puede decirse entonces que ha habido una división del trabajo político, expresada en una separación entre la producción ideológica y la maquinaria propiamente electoral, radicadas en gremios y partidos respectivamente, cuya nueva fusión orgánica, si bien aparece como tendencia lógica y a la vez lejana, genera conflicto permanente. Ello explica en parte por qué uno de los signos más visibles de la década fue la llamada crisis de los partidos, expresada en su alejamiento de las bases, el debilitamiento de los lazos de representatividad con sectores de las clases dominantes y, en general, su creciente pérdida de legitimidad.

La mencionada división del trabajo político afecta no solamente a los partidos, sino también al Congreso, como uno de los escenarios de la actividad de éstos. Parte de la labor legislativa, así como de la de control, comienza a ser compartida con los gremios, en forma asimétrica pero creciente. Privados en gran medida del trabajo de producción ideológica, los partidos impulsan al Congreso a acentuar su dependencia del ejecutivo, como medio de incrementar la obtención de privilegios para sus electores, que compensen su pérdida de legitimidad. A su turno, la actividad de los gremios pasa a definirse en función de la respuesta que puedan obtener del gobierno. Es éste, ante la esterilidad del Congreso y de los partidos, el destinatario final de los proyectos globales de

---

(43) Así ocurrió en febrero de 1978, cuando se llevó a cabo el intento más depurado de conformar un "consejo nacional de empresarios". Ver *El Tiempo*, febrero 5/78, págs. 1A y 5C.

(44) Creemos por ello que no es posible compartir la interesante hipótesis sugerida por Fernando GUILLEN en el sentido de que se habría dado lugar al surgimiento de una nueva "estructura asociativa" basada en el sindicato y en el gremio, antagónica con la "estructura asociativa" basada en el partido, y que habría sustituido a ésta como canal de "participación política". Guillén señala incluso fecha en la cual habría hecho su aparición oficial esa nueva estructura asociativa: el 7 de mayo de 1957, día en que los gremios patronales convocaron exitosamente a la realización de un paro cívico nacional para derrocar al dictador Gustavo Rojas Pinilla. Cfr. GUILLEN MARTINEZ, Fernando. *El poder político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979, págs. 553 a 557 y 562-563. Ver también, del mismo autor, *La nueva forma del Estado*, Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el desarrollo —CID—, octubre de 1974, mimeo, págs. 72 a 83.

sociedad que los gremios formulan como consecuencia de la asunción de la actividad de producción ideológica. Pero, además, es también el aparato administrativo el lugar de desarrollo de los mecanismos de concertación parcelada, cuyo incremento acarrea el crecimiento de aquél. El ejecutivo se perfila así, cada vez más nítidamente, como el interlocutor privilegiado, dentro del Estado, con la sociedad en su conjunto.

En esta forma, el desarrollo de la concertación durante la década de los setenta en Colombia, además de mostrar un Estado maleable y parcelado, contribuye decididamente a acentuar los rasgos de centralización de su actividad en el ejecutivo. Tres características que, al tiempo que explican en parte la estabilidad relativa del régimen político, pueden constituirse igualmente en su talón de Aquiles.

## BIBLIOGRAFIA

- CABRERA, Mauricio. "La participación del Estado en el sector financiero", en CABRERA M. (editor), *El Estado y la actividad económica*, Bogotá, Asociación Bancaria de Colombia, 1981.
- CANO, Augusto. "Antecedentes constitucionales y legales de la Planeación en Colombia", en *Lecturas sobre desarrollo económico*, Bogotá, Fedesarrollo, 1974.
- CHARENTENAY, Pierre de. *Industrie et politique en Colombie 1958-1978*, París, Tesis de doctorado de Estado en Ciencia Política (Institut d'Etudes Politiques de París), 1980, mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, *Las cuatro estrategias*, Bogotá, 1972.
- FIGUEROA A., URDINOLA A. y VELEZ F., "El sector financiero, sus perspectivas, necesidades de crecimiento y cambios institucionales", en *El sector financiero en los años 80*, Bogotá, Asobancaria.
- GALLON, Gustavo. *De la función legislativa a la función legitimadora*, mimeo, Bogotá, 1981.
- GUILLEN, Fernando. *La nueva forma del Estado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de investigaciones para el desarrollo —CID—, octubre de 1974, mimeo.
- GUILLEN, Fernando. *El poder político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979.
- GRAMSCI, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Buenos Aires, Eds. Nueva Visión, 1972.
- JESSOP, Bob. "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", en ARCHILA, Mauricio (compilador). *La crítica marxista del Estado capitalista: del Estado instrumento a la forma Estado*, Bogotá, CINEP, 1980.

- LENIN. *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, en "Obras escogidas en un tomo", Moscú, Progreso, 1969.
- LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, 1969.
- MISAS, Gabriel. *Contribución al estudio del grado de concentración en la industria colombiana*, Eds. Tiempo Presente, Bogotá, 1975 (2a. ed.).
- MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Claridad, 1971.
- OCAMPO, José Antonio y REVEIZ, Edgar. "Bonanza cafetera y economía concertada", en REVEIZ, E. (compilador), *La cuestión cafetera*, Bogotá, Universidad de los Andes, Colección Debates CEDE N° 1, 1980
- PALACIOS, Marco. *El café en Colombia (1850-1970). Una historia económica, social y política*, Bogotá, Editorial Presencia y Fedesarrollo, 1979.
- POULANTZAS, Nicos. *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, París, Seuil, 1974.
- POULANTZAS, Nicos. *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979.
- REFORMA ADMINISTRATIVA 1968, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y Banco de la República, 1970.
- REVEIZ, Edgar. "Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso colombiano", en *El Estado y el desarrollo*, Bogotá, Universidad de los Andes, Colección Debates CEDE N° 3, 1981 .
- ROJAS, Carlos. *La Federación Nacional de Cafeteros y el Fondo Nacional del Café*, Bogotá, Tesis de Grado, Universidad Javeriana, Facultad de Derecho, 1971.
- ROUSSEAU. *Del contrato social*, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, *Conglomerados de sociedades en Colombia*, Bogotá, 1978.

URIBE, Eva María y VELASQUEZ, María Eugenia. "Estructura y funcionamiento del grupo Suramericana", en *Temas Económicos*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia (ed.), Vol. I. Nº 1, enero-abril 1980.

ZULETA, Luis A. y VALENCIA, Jorge. *Sector financiero colombiano: un análisis del desarrollo de la intermediación financiera*, Medellín, Universidad de Antioquia (Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Económicas —CIE—), 1981.

#### REVISTAS:

- "Carta Metalúrgica", Bogotá, Fedemetal (mensual).
- "Revista Andi", Medellín (bimensual).
- "Revista del Banco de la República", Bogotá (mensual).

#### PERIODICOS:

- "El Espectador", Bogotá (diario).
- "El Tiempo", Bogotá (diario).
- "Boletín Fenalco", Bogotá (quincenal).