

LA
CONSTRUCCIÓN
DE LA
CONCERTACIÓN

FESCOL

Ángel Gabriel Gaitán

Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Licenciado en ciencias sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. Magister en economía agraria de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Facultad de economía de la Universidad Externado de Colombia.

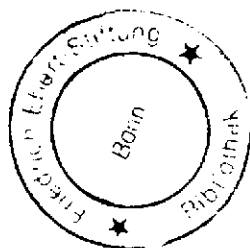
LA CONSTRUCCIÓN
DE LA CONCERTACIÓN:
ALGUNAS EXPERIENCIAS
EN COLOMBIA

ÁNGEL GABRIEL GAITÁN

LA CONSTRUCCIÓN
DE LA CONCERTACIÓN:
ALGUNAS EXPERIENCIAS
EN COLOMBIA

A 97 - 10509

FESCOL
FUNDACIÓN FRIEDRICH ESBERT DE COLOMBIA



1ª edición, agosto de 1997
© Fundación Friedrich Ebert de Colombia -Fescol-
Calle 71 N° 11-90
Apartado 58 308
Bogotá-Colombia

ISBN 958-9272-83-5

Coordinación académica: Miguel Eduardo Cárdenas
Coordinación editorial: Juan Andrés Valderrama
Ilustración de la carátula: Oswaldo López
Carátula: Paula Iriarte
Preparación litográfica: Tercer Mundo Editores
Impresión: Tercer Mundo Editores

Para Lucía, la otra orilla de mis sueños

Contenido

Presentación	13
La regulación de la competencia en los países desarrollados	17
La concertación en América latina	29
Comienzos de la concertación y la planificación en Colombia	35
Negociación colectiva y productividad.....	47
Experiencias sectoriales de concertación	57
Conclusiones.....	73
Anexos	81

*La función social de la teoría, como lo dejó indicado Adam Smith,
no es la de actuar como promotora ideológica de principios
radicales y ciegos, sino la de contribuir a aumentar
la eficacia de esa lucha de la sociedad por su mejoramiento
hasta el máximo posible.*

HOMERO CUEVAS

Presentación

Cada nuevo día, las sociedades contemporáneas se desenvuelven en ambientes más interrelacionados, interconectados e interdependientes que condicionan las trayectorias de las naciones, sus relaciones y el encuentro en los escenarios internacionales. Tal vez estos acontecimientos se perciben con mayor claridad en el ámbito de la actividad económica: bienes, servicios y capitales fluyen en todos los sentidos en las autopistas de intercambios internacionales. La globalización o mundialización de las economías —procesos de discriminación y diferenciación a través de bloques en abierta competencia— ha transformado, especialmente en los países en desarrollo, las formas de regulación de la economía, el desempeño de las empresas y la vida de sus ciudadanos.

Los países desarrollados, con una alta capacidad de control sobre lo económico, lo social, lo político, lo demográfico y lo físico —construida en tres siglos—, encaran el reto de la encarnizada competencia con la herramienta más civilizada de la humanidad, la concertación social.

En Colombia, al igual que en muchos países latinoamericanos, la institucionalización de las condiciones de internacionalización de la economía en los noventa modificó de manera radical el contenido y orientación de la política macroeconómica y las formas de organización social de las actividades productivas. A su vez, estos cambios alteraron el conjunto de relaciones entre los actores de la actividad económica: Estado, empresarios y trabajadores enfrentan unas nuevas condiciones que modifican las formas tradicionales de relacionarse.

El tradicional poder discrecional del Estado colombiano en la economía y su relativo consenso con los grupos económicos se ve modificado a comienzos de los años noventa con la experiencia de internacionalización y modernización de la economía. El programa se impulsó desde el gobierno de César Gaviria, con dificultades y resultados poco satisfactorios. De allí que el gobierno de Ernesto Samper, que empezó en agosto de 1994, institucionalice nuevas formas de relación basadas en la cooperación y la concertación con los empresarios y los trabajadores.

Las nuevas reglas de juego inducen, y aceleran en otros casos, procesos de modernización empresarial que alteran las prácticas productivas de las empresas, las formas de organización del trabajo y, en general, las condiciones de trabajo, y modifican las tradicionales relaciones entre empresarios y trabajadores. Se modifican los contenidos, los tipos de conflicto y el papel de los actores presentes en la negociación colectiva.

En este nuevo proceso de mayor complejidad, por los condicionamientos de los eventos internacionales y la relativa discrecionalidad de las autoridades nacionales, las organizaciones sindicales enfrentan el reto de su capacidad de asimilación, transformación e incidencia en el desempeño de las empresas en beneficio de sus asociados y en la orientación de las políticas públicas en el plano de la concertación social. Sujetos de una responsabilidad pública, algunas organizaciones sindicales han logrado centralizar sus negociaciones nacionalmente para ho-

ción de la democracia en varios países de la región, y la necesidad de drásticos ajustes estructurales, constituyen el escenario en que los métodos de diálogo y concertación emergen como alternativas necesarias a la fuerte globalización de las economías.

En la tercera parte se explora la experiencia colombiana. En primer lugar, se examinan desde los diálogos y las concertaciones históricas fragmentadas hasta una concertación sustantiva: la constitución de 1991. El intento de pacto social revela las dificultades de la construcción, permanencia y repetición de los encuentros tripartitos. La investigación continúa con la evaluación de los acuerdos de negociación colectiva en el magisterio, el sector eléctrico y el petrolero.

Como proceso de construcción del sindicalismo de industria, los resultados revelan el desarrollo, las capacidades reales y las potencialidades de madurez del movimiento sindical colombiano. La ley general de educación, la regulación bipartita de la contratación y la salud en el trabajo, constituyen importantes logros en el aprendizaje de la negociación. La institucionalización de estos acuerdos se revela como uno de los avances consensuales más estables y sólidos.

Ahora, cuando en los logros de productividad se cita al trabajador, los espacios de negociación se abren como un reto para las organizaciones sindicales. Esta nueva tarea no puede olvidar que los nuevos conocimientos, capacidades y destrezas pueden hacer del trabajador un hombre más creativo y con capacidad de actuar en el empleo, a pesar de que este proceso está inscrito dentro de las tensiones obvias de los intereses encontrados. El tiempo y las necesidades han venido mostrando los acuerdos como medida de beneficio mutuo o, al menos, como alternativa menos traumática. En este sentido, en una sociedad democrática, en la nueva negociación, los trabajadores pueden ganar en la perspectiva del conocimiento cultivado.

Fescol
septiembre, 1997

La regulación de la competencia en los países desarrollados

En el siglo XVIII, pensadores europeos destacaron al sistema de mercado y a la competencia como el maravilloso mecanismo de la acumulación. En el siglo XIX, la era victoriana no dejaba duda de la riqueza del imperio británico. A mediados de 1928, el discurso del presidente estadounidense Herbert Hoover, anunciaba la proximidad de una nación sin pobres. Sin embargo, la universalidad del cataclismo económico de 1929 planteó amplias dudas al mecanismo competitivo, al libre mercado.

Luego de la segunda guerra mundial, los distintos países respondieron de diversa manera a la excesiva multiplicación de la riqueza; mientras unas sociedades intentaron ordenar el proceso económico a través de la planificación central, otras buscaron la viabilidad del sistema económico con la acción pública. En todos los casos, el Estado emerge como el actor más importante para la construcción de las nuevas sociedades y la recuperación de las economías de mercado. Su tradicional papel político se ampliaba a las actividades sociales y económicas.

En los países industrializados, el Estado es una realidad económica y social que desarrolla una política macroeconómica orientada a influir en el desempleo, la inversión, la producción y

el ingreso nacional y adopta modelos como la economía social de mercado en Alemania, la economía mixta en Italia, el Estado benefactor en los países escandinavos y el Reino Unido, la economía de mercado orientada y dirigida por el Estado en el Japón —de reciente reproducción en los nuevos países industrializados del sudeste asiático— o el *New Deal* y la política de pleno empleo en Estados Unidos.

Estas opciones —que en algunos casos anteceden a la crisis de los años treinta— se perciben en la política social y en la magnitud del gasto público. Alemania establece los sistemas de seguridad social para la salud y pensiones a finales del siglo XIX, el Reino Unido dispone de seguro de desempleo desde 1911, la garantía de ingresos familiares mínimos se reconoce en Francia a partir de 1932; estos mecanismos cuentan con amplia financiación en distintos países europeos.

A comienzos de la década de los ochenta, el gasto de los gobiernos centrales como proporción del producto interno bruto bordea el 45% en Francia, Reino Unido y Suecia, el 35% en Alemania, Italia y Noruega, y el 25% en Estados Unidos.

Como países desarrollados, logran mantener un control o dominio sobre su ambiente físico, social, económico, político y demográfico. En su dinámica, estas naciones revelan su capacidad societal para abordar y encontrar mejores opciones a los viejos y nuevos problemas que trae consigo la ruta del bienestar social.

Las relaciones industriales: una construcción social

Aunque en la construcción de las nuevas sociedades el Estado desempeña un papel importante —en algunas de ellas de director y orientador—, no lo es menos el de las instituciones creadas y consolidadas para el cambio, como las organizaciones partícipes en el proceso. Cada uno de los países adopta un sistema institucional —reglas de juego formales e informales— y unas formas de organización de los actores —cuerpos políticos, económicos,

sociales y educativos— con los cuales pretende construir una sociedad mejor (North, 1993).

En el ámbito de las relaciones entre el capital y el trabajo, orientadas a la regulación de las condiciones de trabajo — organización de oficios, movilidad horizontal y vertical, participación y control sobre el proceso productivo— y las condiciones de empleo —remuneraciones, salarios, prestaciones, jornadas—, la desigualdad de fuerzas se dirime en las negociaciones del mercado del trabajo. De la informalidad de las relaciones entre trabajadores y empleadores se pasó a la legislación laboral, a la creación de entes públicos relacionados y al diseño de la política laboral, al igual que a la legitimización de las organizaciones de los trabajadores. En estos actos, la comunidad política revela su fin y esencia que no son otros que el mejoramiento de la vida de sus ciudadanos.

Las organizaciones de los trabajadores no se limitan a mejorar las condiciones salariales y de trabajo; además, buscan disminuir los efectos negativos de la discriminación en el empleo —minorías, mujeres, niños, negros—, las debilidades en la información de las oportunidades, las divergencias salariales y las limitaciones de seguros adecuados frente a los riesgos derivados de la pérdida de empleo, invalidez y enfermedad, así como a regular o prohibir el trabajo infantil.

La participación de los trabajadores en Europa

Las sociedades europeas estructuraron diversas formas de relaciones entre el Estado, los empleadores y trabajadores. En las empresas públicas municipales británicas se conformaron, en 1918, comisiones mixtas con participación de los trabajadores; Alemania de los años veinte conoció los primeros comités de empresa; la Europa de la posguerra multiplicó los comités de empresa por la vía contractual y legislativa. A la altura de los años setenta, Estado, empresarios y trabajadores de Europa occidental ya ha-

bían tejido una densa red de relaciones que buscaba la estabilidad económica y social de sus naciones. La convocatoria al diálogo social y a la acción colectiva se origina en la complejidad de los efectos de la crisis petrolera de 1973 y la amenaza inflacionaria (Crouch, 1991). La constitución griega —1975—, la portuguesa —1976— y la española —1978— promueven las formas de participación en la empresa (Caire, 1991).

La participación de los trabajadores en las empresas presenta una gran diversidad de formas: participan en los problemas técnicos de la producción, la organización y los métodos de trabajo; en los problemas de empleo y personal, formación y capacitación, contratación y despidos, seguridad e higiene; en la política económica y financiera de la empresa, en las inversiones y la distribución de utilidades; y en la política general de las empresas como en fusiones, reestructuraciones o traslados de centros de trabajo.

Dicha diversidad en las relaciones entre los actores de las relaciones industriales responde a las estructuras institucionales nacionales y al desarrollo de las organizaciones de empresarios y trabajadores. Países como Austria, Dinamarca, Noruega y Suecia conforman estructuras nacionales tripartitas. La concertación no se concentra exclusivamente en la dinámica de los ingresos; alcanza aspectos como la formación profesional, la política social y la negociación salarial directa. En Alemania, Bélgica, Países Bajos y Suiza las negociaciones se orientan por ramas o sectores. En Francia, disposiciones legislativas tienden a estimular el papel de los sindicatos y de los trabajadores en la empresa. En los años ochenta, en algunos países europeos la importancia de la transición de las negociaciones hacia los niveles de empresa corresponde a la influencia de las organizaciones empresariales, mientras en Francia, Portugal y España los esfuerzos tienden a configurar acuerdos tripartitos (Crouch, 1991).

En la práctica, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones en las empresas presenta una amplia gama de posibilidades, siendo las más frecuentes los comités de empresa.

que pueden darse por disposición de la ley —Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Países Bajos—, por acuerdos profesionales —Dinamarca— o de rama —Irlanda y Reino Unido— en marcos jurídicos muy diversos. Entre los derechos se destacan el acceso a la información técnica y financiera; el proceso de consulta —punto de vista y proposiciones— que se viene ampliando por los problemas de empleo e introducción de tecnologías, y la coestión relacionada con los problemas sociales y los de personal.

Entre las modalidades más recientes de participación de los trabajadores en las empresas se encuentra la participación directa en los resultados de la actividad empresarial. Con diversas fórmulas se encaran distintos incentivos para la contribución de los trabajadores a una actividad empresarial más eficiente: la prestación patrimonial de los empresarios —Alemania—; la participación en los beneficios de la empresa financiada en parte por el Estado y los sistemas de distribución de acciones obligatorias en la empresa pública, opcional para el sector privado —Francia—, y otras propuestas para la constitución y distribución del capital en países como Alemania, Dinamarca, Francia y Países Bajos (Caire, 1991).

De la participación a la concertación

Las modernas formas de concertación social, su institucionalización y prácticas reconocidas y avaladas por los gobiernos europeos, dan lugar a entenderla como técnica de negociación, como un conjunto de acuerdos económicos y laborales, para encauzar los macroconflictos propios de las democracias con economías de mercado.

Los logros y las posibilidades de los procesos de concertación en los países desarrollados se basan en tres siglos de búsqueda, generalización y perfeccionamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo, en donde están presentes —activa y propositi-

vamente— el Estado y la sociedad organizada social y políticamente. En tres siglos han ido estructurando diversas formas de participación de los trabajadores en las actividades empresariales y en el destino de sus países. Las posibilidades de modernización, inserción en los mercados internacionales y mejoramiento continuo de las condiciones de vida de sus gentes, no fueron ajenas a la contribución y participación de los trabajadores. En las crisis de las empresas, de las ramas de producción, de los sectores y de sus economías, y en su resolución, los trabajadores y sus organizaciones han estado presentes. La construcción de las sociedades modernas tiene la huella del trabajador.

El alcance nacional de estas relaciones, en la medida en que representan los intereses de la colectividad, permite considerarlas como actividades de concertación social. En este sentido, la concertación social buscaría establecer un proceso político continuado y repetitivo que anime a los agentes a producir resultados distintos a los del mercado y debería conducir a una distribución de las ventajas diferente y acorde con ciertas ventajas colectivas —clases, sectores, profesiones— (Schmitter, 1991).

En el proceso de construcción de las relaciones trabajador-empresario, la negociación y la concertación han ido homogeneizando las relaciones laborales y contractuales que pasaron del nivel de la empresa al de la rama y el sector. Al mismo tiempo, la complejidad del desenvolvimiento económico —con nuevos problemas como la inflación y el desempleo— y las necesidades continuas de adaptación a los procesos de mundialización de la producción y acelerado cambio tecnológico, plantearon el reto de diálogos, acuerdos y compromisos públicos entre los gobiernos, las organizaciones de los trabajadores y las de los empresarios para la puesta en práctica de orientaciones y medidas en los ámbitos económico, industrial y social.

En la mayoría de los países desarrollados, los sistemas centralizados de relaciones laborales han posibilitado la participación de las centrales sindicales en el diseño y aplicación de la política

pública. Por ello, los sindicatos se revelan como instituciones sociales importantes en la medida en que han asumido responsabilidades públicas.

En la singular experiencia del Japón se destaca el papel desempeñado por la Rengo —Confederación de Sindicatos del Japón— que agrupa a cerca de 7.6 millones de afiliados de los doce millones de trabajadores sindicalizados. Sus federaciones participan en los comités consultivos establecidos en los distintos ministerios para debatir, formular y aplicar las disposiciones políticas, a veces con miras a la aprobación de medidas legislativas (Sugeno, 1994).

Entre los organismos tripartitos más representativos se observan:

a. Dependientes de la oficina de asuntos: el consejo de reforma administrativa, el consejo del sistema tributario y el consejo de seguridad social.

b. Dependientes del Ministerio del Trabajo: los consejos de salario mínimo central y locales, el consejo central de normas del trabajo y el consejo central de política de empleo.

c. Dependientes del Ministerio de Bienestar Social: el consejo de sistemas de pensiones y el consejo del seguro de enfermedad.

d. Dependientes del Ministerio de Comercio Internacional e Industria: el consejo de estructura industrial y el consejo de la pequeña empresa; y

e. Dependiente de la Agencia de Planificación Económica: el consejo de política de consumo.

La experiencia de los países desarrollados —particularmente de los europeos— en los procesos de concertación social lleva a considerar, así mismo, ciertas condiciones favorables para que los acuerdos, decisiones y compromisos puedan inducir a los individuos asociados en las organizaciones involucradas en la concertación a cooperar en la consecución de los resultados.

Schmitter (1991), sugiere que una real concertación social tiene posibilidades de alcanzar los resultados previstos y mantener el proceso en una dinámica continua si:

1. Los regímenes políticos son mínimamente democráticos, pues no sólo se garantizaría la participación real de los actores sino que se proporcionarían las condiciones para su institucionalización. Es decir, que estas prácticas constituyan formas permanentes de convivencia social.

2. Existe presencia de fuertes vínculos entre los grupos de intereses partícipes en la concertación y los partidos políticos. En Europa central y septentrional, esta relación ha sido más propicia y favorable a la concertación social (Sugeno, 1994).

3. Los gobiernos son de corte socialdemócrata —Austria, Noruega y Suecia—, lo cual posibilita la perduración de los procesos de concertación.

En este sentido, la concertación social no es el simple fruto de la voluntad de los actores, declaraciones e incluso de formalizaciones normativas, sino de la estrecha relación entre economía y política, procesos políticos y bienestar social. Los simples acuerdos económicos, que encuentran los espacios de negociación en el ámbito de la empresa o aun de la rama o el sector, pueden verse comprometidos en su alcance y realidad por procesos mucho más complejos y globales como la intensificación de la competencia internacional, la limitada discrecionalidad en la orientación de la política económica, las transformaciones estructurales de las economías y de las organizaciones —Estado, empresarios y trabajadores— que reaccionan en defensa de sus intereses.

Crisis económica y crisis de la concertación en Europa

Desde la década de los setenta, la economía de los países desarrollados —exceptuando Asia oriental y sudoriental— registró un proceso de pérdida de dinamismo en la actividad productiva, las exportaciones, la inversión, el consumo y un creciente desem-

pleo. Después del crecimiento sostenido de la economía mundial en las décadas del cincuenta y sesenta, la producción creció a un promedio anual del 4% en los setenta y sólo al 2% al promediar la siguiente década. Por su parte, las exportaciones mundiales decrecieron del 8.5% en los sesenta, al 5% en los setenta y al 3% en el primer lustro de los ochenta. En los países de la Oede, la dinámica de la producción pasó del 3.4% en los setenta al 2.2% en los ochenta; y la inversión bruta de capital fijo se contrajo del 3.6% al 2.8%, e igual ocurrió con los ritmos del consumo privado y público (Mertens, 1990).

A estas tendencias responden las economías con diversos medios y medidas de desregulación de sus mercados de bienes, servicios y financieros, nacionales e internacionales, con la modificación en el rol y tamaño del Estado y con la privatización de empresas y servicios públicos.

Estas transformaciones dinamizaron el comercio internacional y dieron lugar a una mayor liberalización del comercio mundial; permitieron el crecimiento de la inversión extranjera directa y la extensión de los sistemas de producción de las empresas transnacionales, y dieron lugar al avance de la integración de los mercados financieros (Lee, 1995). Estos cambios, no solamente obligan a desarrollar una mayor capacidad competitiva —de las naciones y de las empresas, por la encarnizada competencia— sino que limitan la capacidad y autonomía de las políticas públicas nacionales.

Sin embargo, en este proceso no debe olvidarse —especialmente para efectos del presente estudio— que aunque se presenta una relativa retirada del Estado del escenario económico y social, paralelamente se ha renovado y fortalecido la sociedad civil, como lo sugiere el auge e institucionalización de movimientos sociales en representación de las minorías, las mujeres, la juventud, y el poder verde, y en favor de la participación democrática, la descentralización, los derechos humanos, así como la proliferación de organizaciones de base (ONG) (Sunkel, 1993).

Entre los aspectos más críticos, debatidos y de consecuencias más notorias para la población está el problema del desempleo, que desde ciertas ópticas se explica por la excesiva regulación del mercado laboral —salarios mínimos, legislación estricta en materia de seguridad de empleo, elevados costos no salariales y prestaciones de desempleo generosas— y el poder ingente de los sindicatos.

En este escenario, los compromisos adquiridos en los procesos de concertación enfrentan el reto del aumento de la competitividad internacional, de las transformaciones en la naturaleza del empleo y del cambio de la naturaleza de la afiliación en los organismos responsables de la concertación. En relación con el primer aspecto, las empresas y los sectores se ven obligados a desarrollar capacidad competitiva mediante el incremento de la flexibilización; en cuanto al segundo, el tradicional liderazgo sindical de los trabajadores metalúrgicos tiende a desplazarse hacia la educación y los funcionarios públicos; y, finalmente, se presenta un descenso cuantitativo en las filas de los sindicatos (Schmitter, 1991).

A pesar de la dificultad para generalizar opciones, Locke, Kochan y Piore (1995) sugieren que “Las pautas observadas en los países con una sólida tradición de relaciones de trabajo centralizadas tienden a seguir rumbos *negociados* y *progresivos* con el objetivo de lograr resultados equilibrados que conformen a distintos grupos sociales y económicos”. Algunos entendidos son más puntuales: “Pueden presentarse nuevos experimentos como los emprendidos en Finlandia y, fuera de Europa, en Australia, en los cuales se utiliza la *coordinación a escala nacional* para reducir las diferencias entre los ámbitos de lo privado y lo público, de lo manual y lo no manual. Cuando incluso el gobierno francés y las principales organizaciones empresariales tratan de alentar un *mayor contacto tripartito* en los ámbitos nacional y sectorial, un neocorporativismo débil, escasamente estructurado y no muy ambicioso parece convertirse en un aspirante más claro al título

de 'modelo europeo' en la década de 1990, en lugar del neoliberalismo británico o la más impresionante concertación de Australia y Escandinavia de los últimos años" (Crouch, 1991).

El ministro de Trabajo y Seguridad Social español reconoce que la madurez y protagonismo de la concertación social resultan del protagonismo del Estado en asuntos económicos —reforzado en situaciones de crisis— y de la consolidación de organizaciones con poder de influencia en la política pública y en el mercado. La concertación social se presenta como el instrumento de gestión eficaz para orientar las economías nacionales, expresión de los intereses sectoriales, de las demandas de equidad y participación democrática (Martínez, 1991).

La concertación en América latina

El modelo de desarrollo y el papel del Estado

La historia del desarrollo de la economía de mercado en los países latinoamericanos revela las debilidades y dificultades del proceso de modernización económica, política y social. El desarrollo impulsado y dirigido por el Estado configura la estructura económica, construye instituciones afines a este objetivo, reglamenta las relaciones entre trabajadores y empresarios, e impulsa, a partir de los años cincuenta y sesenta, un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones industriales.

Con estrategias y políticas de desarrollo económico y social se busca superar las estructuras económicas atrasadas, y el modelo de sustitución de importaciones es el medio para la industrialización y la modernización de las actividades productivas. Son comunes, en estos países, el financiamiento de programas y proyectos de largo plazo por el ente público para superar la ausencia de un mercado financiero privado y la creación y expansión de la infraestructura y servicios en el sector social incluidas las empresas de servicios públicos.

Al igual que en los países desarrollados es visible el creciente gasto público. En los primeros años de la década de los ochenta México y Venezuela gastaban el 25% del gasto público central

como proporción del producto interno bruto, Chile el 32%, Argentina y Brasil el 22% y Colombia el 15%. La situación en materia social se aprecia en los índices de desarrollo humano. En los países de desarrollo humano medio —al cual pertenece Colombia— la tasa de mortalidad infantil se reduce al pasar de 209 por mil en 1960 a 72 en 1988; el acceso al agua potable se amplía de 33% en 1975 a 59% en 1988; el alfabetismo en adultos se incrementa de 57% en 1970 a 71% en 1985. En América latina la proporción de familias en condiciones de pobreza se reduce del 51% en 1960 al 35% en 1980, mientras la pobreza absoluta pasa del 26% al 15% (Sunkel, 1993).

El papel protagónico del Estado latinoamericano en el proceso de industrialización estuvo acompañado de la estricta regulación y control de las relaciones laborales en la incipiente industria. En América latina, la persistente negación de derechos elementales del trabajo, las consiguientes formas violentas que asumieron las luchas obreras en los comienzos de siglo y la influencia de la ideología izquierdista y anarquista, conducen al Estado a una temprana legislación del derecho de huelga —Brasil 1907, Perú 1913, Colombia 1919—. A finales de los años veinte y durante la primera mitad de los treinta, se reglamentan y protegen con la acción estatal los derechos individuales de los trabajadores, al tiempo que se limitan los contenidos y alcances de la negociación colectiva (Bronstein, 1995).

El Estado estructuró las relaciones industriales basado en la rigurosa legislación laboral y en la regulación de las organizaciones de los trabajadores. En el primer aspecto, el propósito de la normatividad laboral ha sido asegurar la estabilidad laboral y proteger al trabajador frente a los riesgos de desempleo, enfermedad y vejez; en el segundo, el Estado se arrogó el derecho de reconocer o no la legalidad de los sindicatos, disponer su estructura, competencias y funcionamiento. Esta última característica explicaría la estrecha relación entre el reconocimiento legal de los primeros sindicatos y su afiliación a los partidos políticos tra-

dicionales en la dirección del Estado, y permitiría explorar las causas de las tendencias economicistas en las aspiraciones sindicales.

Durante las crisis políticas de los años sesenta y setenta en la mayoría de los países latinoamericanos, y los golpes de estado militares siguientes —desde Honduras, 1963, hasta Chile y Uruguay, 1973— el desarrollo del movimiento sindical fue reprimido, sus actividades paralizadas y las libertades públicas se vieron atropelladas.

Retomados los rumbos de la legalidad civil y la construcción de la democracia en la década de los ochenta, la mayor parte de los países de la región enfrenta, en el contexto de la crisis de la deuda externa, el ajuste y restructuración de sus economías, el cuestionamiento de la acción pública como responsable del declive y estancamiento de la dinámica productiva, del desbordamiento inflacionario y de los altos niveles de desempleo.

De la organización societal a la concertación

Las sociedades latinoamericanas se encuentran orientadas y controladas por un sistema político centralizado y burocratizado con un ejecutivo poderoso y un poder legislativo débil; por partidos políticos concentrados en la distribución de privilegios; por una burocracia incompetente y un poder jurídico débil y dependiente del sistema político, frecuentemente corrupto. La fuerza y consolidación de esta forma de organización político-social, ha permeado las instituciones económicas atándolas al sistema político. De tal modo que grupos económicos, empresas y sindicatos al participar directamente o asociarse con el sistema político, recibieron derechos de monopolio en los mercados, subsidios o poder de fijación de precios, excluyendo del juego económico a quienes se encontraban por fuera de la órbita del poder político (North, 1996; Thoumi, 1995).

Desde esta perspectiva, no es difícil comprender cómo las medidas de ajuste económico —que buscan el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilización macroeconómica—, con los nocivos efectos sociales en materia de desempleo, pobreza y marginamiento de amplias capas de la población, se acompañan de procesos de concertación social —como un medio de legitimar las medidas y ganar apoyo—. Como recuerda Bronstein, las prácticas de concertación social en América latina son novísimas —no se tiene una década de experiencia—, de iniciativa estatal y tienen motivaciones disímiles.

En buena parte de los países sudamericanos y en algunos de Centro América se han alcanzado pactos de concertación social que buscan estabilidad y consenso político para asumir, en un ambiente menos conflictivo, los compromisos de estabilidad macroeconómica, modernización estatal y apertura de las economías a las corrientes del mercado internacional.

En Uruguay, en 1984, las organizaciones sindicales, empresariales, económicas, sociales y políticas se reúnen en la concertación nacional programática, un pacto de gobernabilidad. El nuevo gobierno civil, elegido y reconocido por el voto en 1985, acoge los acuerdos laborales de la concertación. Se anula la legislación del régimen militar en materia de relaciones colectivas, se reincorpora funcionarios públicos despedidos por motivos políticos o gremiales y hay acuerdos en cuanto al ajuste salarial.

La concertación social en México y Argentina se orienta más hacia asuntos económicos. El control de la inflación y el problema del desempleo concentran el temario de la convocatoria del gobierno mexicano en el pacto de solidaridad económica, en noviembre de 1987. En el pacto para la estabilidad y el crecimiento económico se puntualiza la temática en cuanto a precios, salarios y tipo de cambio. En 1992, los compromisos del Tratado de Libre Comercio —liberalización y competitividad— concluyen en el acuerdo nacional para la elevación de la productividad y de la calidad. En Argentina, un acuerdo tripartito para la evaluación y

revisión de mecanismos e instituciones laborales constituye el acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social de 1994.

A su vez, el acuerdo nacional para la concertación, realizado en Venezuela en 1989, aun con la creación del reglamento y la comisión nacional para el seguimiento, ha perdido importancia y ha sido abandonado por la profunda crisis económica que vive el país.

En Chile, la necesidad de crear un ambiente de credibilidad y legitimidad al nuevo gobierno democrático, reúne en abril de 1990 al gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores y la Confederación de la Producción y el Comercio, en el acuerdo Chile, una oportunidad histórica, en el que se tratan los aumentos salariales y las asignaciones sociales.

En República Dominicana, en 1992 se llega a un acuerdo tripartito sobre el texto del nuevo Código del trabajo. En Paraguay, la Declaración de San Bernardino, en 1994, pretende crear las condiciones para el diálogo social tripartito de intereses nacionales.

En Panamá convergen en la concertación bipartita empresarios y trabajadores. A través del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados y el Consejo Nacional de la Empresa Privada se crea la Fundación del Trabajo, para examinar demandas de los trabajadores como la bolsa de empleo, capacitación técnica, universidad laboral y mecanismos de arbitraje para conflictos laborales. Desde 1994 el gobierno panameño se mostró interesado en participar en la estrategia concertada por empresarios y trabajadores.

Por último, en el proceso de pacificación de El Salvador, el foro de concertación económica y social llegó a acuerdos en torno a la reforma al Código del trabajo en 1994.

Tendencias emergentes

Los momentos más complejos de las sociedades latinoamericanas han reclamado el diálogo social y la concertación tripartita

—aunque fragmentados— como medios de consenso para contribuir a la gobernabilidad y estabilidad social. La reciente crisis de la deuda externa, los consiguientes procesos de ajuste y restructuración económica, las profundas reformas económicas de los años noventa y el reencuentro con la democracia, sugieren la importancia de las recientes prácticas de concertación social como alternativas viables a la necesidad de modernización y progreso de las sociedades latinoamericanas.

A pesar del protagonismo desempeñado por el Estado en este proceso, y de su irregularidad: del carácter, contenidos y alcances de la concertación; de la debilidad y limitada capacidad de negociación de los actores sociales distintos a los poderosos grupos económicos y políticos, la experiencia de la concertación abre canales de comunicación y diálogo —se crean mecanismos, instrumentos, procedimientos— para encontrar alternativas democráticas de solidez y acción común, frente a una economía cada día más globalizada.

Comienzos de la concertación y la planificación en Colombia

En Colombia, las formas de regulación económica tradicionales, enmarcadas en el contexto del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, trazaron las posibilidades de crecimiento y desarrollo, con los límites —falta de competencia— propios de una economía alejada de las influencias directas de los cambios en la economía internacional, excepto por los efectos sobre la economía cafetera y el financiamiento de recursos externos.

El proceso sustitutivo de importaciones configuró un ordenamiento de la política macroeconómica dirigido a crear las condiciones de fomento para el crecimiento industrial mediante la protección a la producción nacional y, de otra parte, a mantener los ingresos reales de los cafeteros. Para ello, se estructuraron instituciones públicas y privadas, productivas, administrativas, financieras y un complejo de normas bajo la dirección y orientación de la política pública.

En esta trayectoria, el Estado colombiano ha dispuesto de un alto poder discrecional para la regulación de los procesos económicos y la orientación del modelo sustitutivo de importaciones. El proceso ha contado con un comportamiento macroeconómico estable garantizado por una tecnocracia muy calificada con gran

capacidad para manejar los instrumentos de regulación. Este manejo de la política económica, en el cual los diferentes gremios han ejercido presión sobre la presidencia y los ministerios, en una secular pugna distributiva, ha generado y distribuido grandes rentas (Thoumi, 1995).

De tal modo que las formas originales de concertación —aunque informales— se establecieron entre los gremios y grupos económicos y los partidos políticos tradicionales, entre ellos y éstos con el grupo en el poder, habiendo una amplia exclusión de otras formas de organización social y menor peso económico y político.

La primera aproximación a la planificación del desarrollo en Colombia fue el informe de la misión dirigida por Lauchlin Currie, *Bases de un programa de fomento para Colombia* —1950—. Esta planificación estará presente en los siguientes planes y programas de desarrollo y alienta la creación del Departamento Nacional de Planeación en 1957. La reforma constitucional de 1968 formalizó la obligatoriedad de la planificación económico-social con el mandato constitucional para los gobiernos de elaborar y presentar un plan de desarrollo.

De los consuetudinarios acuerdos informales entre el poder económico de los cafeteros y los diferentes gobiernos, entre éstos últimos y los nuevos actores en la actividad industrial, se arriba a la formulación escrita y pública de los acuerdos entre los participantes en la actividad económica y el Estado. Por el carácter formal, institucionalizado, de partícipes en la orientación de las reglas de juego en el manejo económico, puede afirmarse que la concertación en sentido visible —verificable en normas, leyes, ordenanzas— se aprecia en Colombia desde 1968.

La concertación durante el Frente Nacional

El Frente Nacional —1958-1974— fue la opción política escogida por los partidos tradicionales y las elites a la violencia de los años cincuenta y les puso de presente la necesidad de acuer-

dos para la estabilidad política, condición de certidumbre en cualquier sociedad. En el acuerdo de los partidos es significativa la ausencia de los trabajadores organizados, que además se hallaban cooptados, lo cual no deja de mostrar la fragmentación y debilidad del movimiento laboral colombiano (Cárdenas, M., 1995). En el plano económico se repite la urgencia de acuerdos —esta vez formalizados por la reforma constitucional de 1968— para la participación en la orientación de la actividad económica.

El tradicional sistema político bipartidista, burocratizado y centralizado (North, 1996), debilita las posibilidades formales de la concertación social. No resulta extraño que la participación de los actores económicos y sociales se distribuya en comisiones y consejos a través de los tres ministerios —Desarrollo Económico, Trabajo y Agricultura— con distinta importancia y capacidad para influir en los beneficios del crecimiento. En el Ministerio de Desarrollo Económico confluyen funcionarios y las agremiaciones económicas de mayor importancia y poder —Andi, Acopi, Fedemetal, Analdex— en comités sectoriales o técnicos con la función de servir de organismos de consulta o asesoría. Se conformaron el consejo nacional de industria y comercio, el consejo superior de vivienda y desarrollo urbano y la comisión mixta de comercio exterior (Gallón, 1978, 1986).

Los trabajadores, representados por la UTC y la CTC, participan en el consejo nacional del trabajo, organismo tripartito que conceptúa sobre los proyectos legales de carácter laboral y los pronunciamientos del consejo nacional de salarios. Igual participación tienen en las juntas directivas del Sena y del ICSS.

En el Ministerio de Agricultura se destacan la comisión de comercio exterior y la participación, en algunos casos, de pequeños agricultores en organismos estatales como el Idema, el Ica, el Incora y el Inderena.

La convocatoria a las centrales CSTC y CGT por parte del gobierno de Alfonso López, que las reconoció legalmente, a la concertación de la política de precios y salarios, revela el carácter

parcelado de la concertación económico-social formalizada por la reforma constitucional de 1968¹.

La concertación entre 1978 y 1991

Las formas institucionalizadas de concertación avanzan con el desarrollo y consolidación de los tradicionales sectores económicos —y de otros nuevos, como el sector financiero— hasta la reglamentación de la concertación en la ley 38 de 1981, durante el gobierno de Julio César Turbay. En ella se estipula la creación previa de comisiones de concertación y de consejos de planeación para la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los planes regionales, en los cuales, tendrían presencia las organizaciones gremiales. Por su parte, la administración de Belisario Betancur presenta su plan de desarrollo *Cambio con equidad* como un "proceso de concertación que tuvo lugar durante su preparación con los nuevos estamentos sociales y económicos de la sociedad", cuyo resultado estaría gestando "un nuevo sistema de la planeación basada en la participación constante y solidaria de la nación entera en la formulación e instrumentación de las políticas de desarrollo" (Departamento Nacional de Planeación, 1983).

A tenor de la crisis fiscal, de la deuda externa y del auge de los movimientos alzados en armas a comienzos de los ochenta, la conformación de una comisión de negociación y diálogo y de varias subcomisiones divididas en temas como la vivienda, la reforma agraria, la universidad pública y el desarrollo urbano, expresaba una nueva tendencia a reconocer e impulsar formas reales de participación de grandes sectores sociales marginados de la construcción de una nueva sociedad. Paradójicamente, como parte de las medidas de ajuste fiscal, se imponen desde el ejecu-

1. Sin embargo, la reflexión no puede limitarse a las decisiones del Estado. Es importante indagar sobre el grado de desarrollo y capacidad de las organizaciones, diferentes a los gremios y a los partidos políticos tradicionales.

tivo limitaciones a los incrementos salariales en el sector público y se comienza la eliminación de subsidios a las empresas de servicios públicos (Cárdenas, M., 1995).

A la trayectoria de ampliación de los mecanismos de participación contribuye el proceso de descentralización iniciado en 1986 con la elección popular de alcaldes y la reforma del régimen municipal que transfirió recursos y facultades administrativas a los municipios.

En la administración de Virgilio Barco hay nuevos llamados a la concertación. Así, por ejemplo, durante la elaboración del borrador de una nueva constitución en la que se promovía la participación de la fuerza laboral en la administración, la propiedad y los beneficios de las empresas colombianas, la convocatoria al consejo nacional tripartito para la discusión de estrategias de generación de empleo y una reforma del régimen laboral y de las instituciones de seguridad social, antes de presentar los proyectos legislativos al Congreso.

Sin embargo, la ampliación y cualificación del proceso de concertación se abandonó y se implementó unilateralmente un plan de reformas de modernización del Estado, rechazado con el paro nacional de 1988 organizado por la CTC, la CGT y la recién legalizada CUT. En este paro nacional se destacan el rechazo a los planes de privatización de ferrocarriles y puertos, a la descentralización municipal y a la puesta en marcha de agencias temporales y de empleo; el incremento del nivel general de salarios, la congelación temporal de los precios de los alimentos y de tarifas de servicios públicos, la ratificación de los acuerdos con la OIT en materia de derechos de las organizaciones sindicales, el cumplimiento por parte del gobierno de los pactos firmados con los movimientos cívicos y el rechazo a la guerra sucia (Cárdenas, M., 1995).

A comienzos de la década de los noventa, es evidente el limitado desarrollo institucional y el desbalance de las formas de participación de los trabajadores en los centros de decisión del

gobierno. En las entidades de gobierno del orden nacional participan los representantes de éste con el 66.8%, el sector privado empresarial lo hace con el 23.1%, las asociaciones sindicales con el 2.3% y otras asociaciones con el 4.8% (Rodríguez, 1995).

La escasa participación de los trabajadores se ve aún más opacada por su presencia marginal en organismos de consultoría como el consejo nacional laboral, el consejo asesor de política agropecuaria, la comisión de vigilancia de Inravisión y el consejo asesor de lucha contra la pobreza. Algo similar ocurre en algunas juntas directivas de establecimientos públicos como el Sena, el Instituto de los Seguros Sociales, el programa DRI, el Fondo Nacional del Ahorro, el Incora y la Cajanal.

La concertación nacional

Los grandes conflictos de intereses —algunos de ellos expresados en la violencia selectiva contra líderes y representantes de nuevas formas de democratización—, el alto costo social de los programas de ajuste y restructuración económica de los ochenta, la legalización de algunos movimientos alzados en armas y la expectativa de negociación con las otras organizaciones armadas, de mayor fuerza y cobertura en el país, constituyen los principales aspectos que preceden a la convocatoria y conformación de la asamblea nacional constituyente en febrero de 1991, y que culmina en la nueva carta constitucional vigente desde julio del mismo año.

Como proceso político, el alcance y contenido de los acuerdos y su cristalización en la nueva carta constitucional se pueden catalogar como una real concertación social. A modo de ejemplo, sus logros fundamentales se pueden caracterizar por la búsqueda:

1. *De la integración de la nación.* Mediante la creación de instituciones, tratamientos y garantías para incorporar a la diversidad de grupos sociales y políticos excluidos de la vida nacional: minorías, negritudes, religiosas, indígenas, las cuales actualmente tienen representación en distintos cuerpos colegiados.

2. *De legitimación de derechos ciudadanos.* Pretende fortalecer los derechos individuales.

Además de los tradicionales medios —leyes, jueces—, se crean las acciones de tutela, de cumplimiento, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo.

3. *De un nuevo equilibrio de poderes.* El tradicional poder presidencialista concentrado en el ejecutivo se desea equilibrar con el fortalecimiento de los jueces y el Congreso. Para ello se crea la Fiscalía General de la Nación y se otorga mayor autonomía a la Procuraduría. Una mayor autonomía para el Congreso con la creación de comisiones, informes, debates, consensos.

4. *De una democracia participativa.* Propende legitimar las nuevas formas de hacer política: se trata de permitir y propiciar la movilización de los actores sociales, que la política no la hagan los representantes sino el ciudadano: iniciativa popular de leyes, referendun, revocatoria, elección popular de gobernadores. El tarjetón, financiamiento de las campañas, circunscripción nacional.

5. *De fortalecimiento de los gobiernos locales.* Se destaca la redefinición de las funciones y responsabilidades en los tres niveles de la administración estatal, las que permiten una mayor proximidad entre el Estado y la sociedad civil y las que buscan un adecuado financiamiento y asignación del gasto público para atender las demandas de la comunidad.

La participación de los trabajadores a través de las centrales da lugar a que la constitución acoja en los aspectos laborales la "...participación de los trabajadores en la administración, beneficios y propiedad de las empresas (como mecanismo de cooperación capital-trabajo y "democratización" de la propiedad); elección democrática de dirigentes sindicales; derecho a la huelga en todos los sectores, exceptuando el de los servicios públicos esenciales; el derecho a organizar sindicatos (ampliado a todos los empleados públicos, con excepción de las fuerzas armadas); imposibilidad de afectar la personería jurídica de los sindicatos; protección estatal del derecho al trabajo y a la participación en

negociaciones colectivas (exceptuando los casos definidos por la ley)" (Cárdenas, M., 1995).

Como aspecto importante se destaca el reconocimiento constitucional de la participación de los trabajadores en la resolución de los problemas que los afecten, mediante la creación del consejo tripartito permanente para concertación —artículo 56 de la constitución política de 1991—.

La reforma laboral

Mientras un conjunto de actores políticos, sociales, económicos y algunos movimientos alzados en armas confluían en la concertación nacional, el gobierno de César Gaviria reorientaba la estrategia de desarrollo económico mediante profundas reformas estructurales —laboral, cambiaria, de comercio exterior e inversión extranjera y financiera—, algunas aprobadas por el legislativo sin discusiones o acuerdos con organizaciones económicas y sociales representativas de la sociedad.

La política de apertura e internacionalización de la economía, decisión del ejecutivo, con respaldo desigual, que pretendía dinamizar el crecimiento económico y distribuir sus beneficios con mejores ingresos para los colombianos, generó desempleo, desplazó las actividades industriales y agrícolas de alto valor agregado, generó un creciente déficit en cuenta corriente, encareció el costo del crédito y tendió a especializar la economía en actividades no transables y de un alto contenido importado.

Como parte del paquete de reformas estructurales, el Congreso aprobó la ley 50 de 1992, de reforma laboral, que afectaba de modo directo a los trabajadores, sin la menor participación de los afectados². En ella se liberalizó la duración mínima y las posibi-

2. La ausencia de participación de los trabajadores en la reforma laboral se destaca como uno de los factores limitantes para su generalización en América latina. Entre otros factores que explican las dificultades para la generalización de las reformas

lidades de renovación de la contratación temporal; se flexibilizó la contratación a término indefinido; se desmontó la doble retroactividad de las cesantías; se eliminó la acción de reintegro; se flexibilizó la jornada laboral y se estableció el salario integral para empleados que ganen más de diez salarios mínimos.

Si el conjunto de las reformas económicas —cambiaria, de comercio exterior, tributaria, de inversión extranjera y financiera— concita los empresarios a adaptarse a las nuevas reglas de juego —con los costos que hoy revelan las quiebras y concordatos—, también son ciertas las posibilidades que ofrece la ley 50 a los empleadores para disminuir los costos laborales.

Las necesidades apremiantes de modernización empresarial dentro de las empresas y la reestructuración industrial, con la introducción de nuevas tecnologías, la reorganización de los procesos de trabajo y las nuevas políticas de personal, se enfrentan con las prácticas y actitudes laborales tradicionales de los trabajadores.

Sin embargo, los sindicatos son la única organización con capacidad para la negociación de las condiciones de empleo y de trabajo, y de discutir las disposiciones desiguales de la reforma laboral.

En Colombia, la tradición de acuerdos individuales entre empleadores y trabajadores —en 1990 sólo el 7.8% de los trabajadores estaba sindicalizado— y la fragilidad y fraccionamiento del movimiento sindical, no consiguieron incidir en la discusión y reglamentación de la reforma laboral en 1990.

— — —

laborales, un reciente estudio del BID señala: a) Falta de efectividad de la legislación laboral, b) Desconocimiento de los posibles beneficios de la reforma, c) Ausencia de representatividad de los grupos que podrían ser favorecidos, y d) *Imposibilidad de diseñar mecanismos adecuados de compensación para perdedores*. La reforma laboral la han hecho Argentina (1991), Colombia (1990), Guatemala (1990), Panamá (1995) y Perú (1991). Eduardo Lora y Carmen Pages. *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. Versión muy preliminar, 1996.

La concertación en el gobierno de Ernesto Samper

El balance cuestionable de los primeros cuatro años de la política de apertura (Sarmiento, 1996) constituye el argumento central del énfasis en la política social del gobierno de Ernesto Samper —1994-1998—. En esta perspectiva se concibe y reglamenta, ley 152 de 1994, el Consejo Nacional de Planeación creado por la constitución de 1991, donde participan distintos sectores sociales³, incluidos los trabajadores, en la discusión, implementación y seguimiento del plan de desarrollo *El salto social*.

El plan de desarrollo reconoce que las posibilidades de modernización e internacionalización de la economía no son posibles con los simples mecanismos del mercado y considera indispensable la acción pública para el diseño, implementación y ejecución de una estrategia para alcanzar dichos objetivos. Para tal fin puso en marcha, entre otras, la estrategia de competitividad para la internacionalización, con el argumento central que las ventajas competitivas son creadas —no se gestan en la libre competencia—, para lo cual, es determinante el entorno sectorial y global en que se desenvuelven las empresas, el activo desempeño de las políticas sectoriales para elevar la productividad y la activa concertación nacional y regional (Ocampo, 1995). El instrumento institucional creado para su desarrollo es el consejo nacional de competitividad con la participación de trabajadores, académicos, empresarios y gobierno.

Paralelo al desarrollo de la concertación para la construcción de la competitividad, el gobierno convocó al pacto social de productividad, precios y salarios que firmaron los empresarios, el gobierno y el sector democrático de la CUT y la CTC. El sector

3. Uno de los aspectos centrales de la ley hace referencia a la participación de la ciudadanía en la formulación de los planes de desarrollo territoriales a través de los consejos territoriales de planeación, instancia que debe ser conformada por representantes de los sectores económico, social, educativo, cultural, ecológico, comunitario, de indígenas y de mujeres.

radical de la CUT y la CGTD se retiraron del pacto al considerar limitada la agenda de concertación.

Los acuerdos a destacar de este primer pacto son: la creación de una comisión tripartita para la discusión y desarrollo de varios artículos de la constitución relacionados con derechos humanos y sindicales; la revisión de políticas contrarias a los trabajadores y sus organizaciones; la atención a la capacitación de los trabajadores y campañas masivas de educación en favor del sindicalismo y el otorgamiento de espacios radiales y televisivos para los sindicatos (Rendón, 1995).

Por último, pero no menos importante, debe señalarse que el gobierno, además de las tareas tradicionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se propone como una de sus políticas centrales el fortalecimiento de las relaciones laborales. Para ello, el Ministerio destaca el desarrollo y extensión del pacto social, la institucionalización de la concertación, la utilización del diálogo, la concertación y la negociación colectiva como instrumentos para la solución de conflictos, el proyecto nueva cultura de relaciones laborales y programa tripartito de formación para directivos sindicales, empresariales y de entidades del Estado (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1996).

Las complejidades del proceso de institucionalización, en este caso el de la concertación, pueden apreciarse en la reglamentación del mandato constitucional de 1991, que tardó cinco años en cristalizarse⁴.

4. Con la ley 278 de 1996, el Congreso de la república reglamentó la composición y el funcionamiento de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales.

Negociación colectiva y productividad

En la década de los noventa, las nuevas reglas de juego económico —apertura a los mercados internacionales y mayor competencia— alteraron tanto las relaciones laborales y contractuales como los contenidos de la contratación colectiva. En Colombia, la fragilidad de este instrumento —contenidos, procedimientos y alcances— y de sus representantes se manifiesta en el poder unilateral del gobierno para implementar la reforma laboral de 1990, en medio de un ambiente retórico de participación. En el mismo sentido, la fragilidad estructural¹ de la economía y el escenario de desaceleramiento económico actúan como elementos de presión para modificar las condiciones conseguidas en la mayoría de las convenciones colectivas.

Sin embargo, tales condiciones también han generado un terreno común de encuentro entre trabajadores y empleadores: los empresarios necesitan mejorar la productividad para poder sobrevivir y los trabajadores participar en el proceso para lograr

1. Revaluación del peso sin mejoramiento de la competitividad, agudización del déficit comercial, caída del ahorro interno, debilitamiento de las finanzas públicas y aumento de la deuda pública interna. Jorge Iván González, "Fragilidad estructural y plan de desarrollo", en *Cuadernos de Economía*, N° 22, primer semestre de 1995.

mejores niveles de remuneración, condiciones de empleo y de trabajo.

La negociación colectiva

La negociación colectiva es una de las formas de regulación de las relaciones sociales entre el capital y el trabajo, es una herramienta de negociación de los sindicatos y uno de los focos de atención de los empresarios en la puja por mejorar la posición de los actores en la regulación permanente de las relaciones laborales y contractuales cristalizadas en el contrato colectivo.

La legalización e institucionalización de este instrumento, que nace con la empresa y la organización de los trabajadores, ha presentado tantas transformaciones como cambios sustantivos van presentando los sistemas sociales y económicos de los países —no son exclusivos del ámbito económico—.

En muchos países desarrollados el tránsito de la negociación colectiva a la concertación social contó con la legitimidad, la autonomía y la democracia de sus Estados, con una mayor equidad en la distribución del ingreso y con el privilegio de las actividades productivas —inversiones—, como conjunto de elementos que favoreció la construcción social y, con ella, las ventajas competitivas por las cuales hoy son los países con mejores niveles de vida.

En estos países, el desarrollo de la negociación colectiva rebasa los contenidos de salarios y prestaciones y comprende, además, los efectos de la introducción de nuevas tecnologías y los cambios en los procesos productivos y de organización del trabajo; actúa con otras formas de regulación no tradicionales como la información, la consulta y los comités de empresa; y alcanza, inclusive, la centralización de la negociación colectiva y la concertación institucionalizada que equipara el poder de los sindicatos, los empresarios y el Estado.

En América latina, y como se vió, el papel tutelar del Estado está presente en la normatividad y regulación de las relaciones laborales y contractuales, con una poderosa normatividad jurídica, administrativa y política, que le han permitido controlar las actuaciones sindicales y encauzar la negociación colectiva. Paralelamente, se ha gestado un fuerte sindicalismo en el sector público que obtiene en sus convenciones colectivas condiciones de salarios y prestaciones sociales superiores a las del mercado.

En Colombia, al igual que en los demás países de América latina, la negociación colectiva se ha caracterizado por el alto contenido económico en los acuerdos, convenios en las empresas y procedimientos sometidos rigurosamente a la legislación. Sin embargo, las modificaciones en el ambiente económico han transformado el estilo y alcance de los procesos de negociación colectiva.

Un modelo de relaciones industriales

La capacidad de gestión y de presión de los empresarios colombianos de la gran industria y de sus gremios, y el papel de algunos de sus miembros como hombres de Estado, contribuyeron a consolidar el modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones favorecido por el proteccionismo.

Estos mismos grandes empresarios se ocuparon, en un comienzo, de la reproducción de los trabajadores y sus familias, para lo que proporcionaron los medios de acceso a la vivienda, a la educación de la familia, la recreación, la salud, la capacitación doméstica, y establecieron departamentos de bienestar social. A su vez, la actividad de los sindicatos que participan en la gestión de estos beneficios, se orienta fundamentalmente a la ampliación de los derechos adquiridos, a la defensa de y a la inmovilidad en los cargos (Urrea y Arango, 1995). Como muestran estos mismos autores, las relaciones entre trabajadores y patronos se definen por el paternalismo que combina el lazo personal y afectivo con el ejercicio del poder autoritario. El trabajador es considerado un

menor de edad, que no tiene otras capacidades que las de ejecutar órdenes.

En consecuencia, en las grandes empresas se gesta un modelo de trabajo interno de gran estabilidad, control de la movilidad y un poder de los sindicatos apoyados por la reglamentación laboral. Pero, al mismo tiempo, la legislación ha gestado un férreo control sobre la actividad sindical y los alcances de la negociación colectiva, por lo que lo jurídico actúa más como una dificultad para la superación de los niveles de negociación.

Acciones y alcances de la actividad sindical

La tradicional actividad sindical en las empresas se orientó a consolidar y ampliar beneficios para los asociados, particularmente en cuanto a prestaciones extralegales. No es difícil encontrar distintos mecanismos para el beneficio económico y social de los trabajadores: cajas de compensación familiar, clubes deportivos y recreativos, ventajas especiales en el acceso al estudio, adquisición de vivienda y otras propiedades, financiadas en muchos casos por la misma empresa o por fondos de empleados.

Lo anterior significa que el trabajador construye su horizonte de aspiraciones, de la mano de su sindicato, en las fronteras de la empresa. Su relación con la empresa a través del sindicato constituye el medio inmediato —de acuerdo con la tradición de las convenciones— para alcanzar mejores condiciones de trabajo —jornadas, oficios— y laborales —salarios, prestaciones, seguridad social, recreación—, y en general, mejores condiciones de vida.

En su trabajo cotidiano, en las actividades y relaciones con el sindicato —dificultades, estímulos— el trabajador moldea un imaginario de cambio y construcción social que se crea y recrea en relación con su empresa, con la cual establece una relación de poder y en donde constituye su percepción política. *El trabajador se construye y reconoce en un sistema de derechos en y con la empresa, a ella exige y reclama, con ella negocia, consigna y*

modifica un contrato —individual o convención colectiva—. Sabe y reconoce que el sindicato lo legitima y hace respetar sus derechos. En otras palabras, su percepción de lo social, del colectivo, del bienestar, proviene de su relación con la empresa, ella es la “sociedad”, el “Estado”.

Algo distinto ocurre con los trabajadores del Estado, que por la naturaleza de la contratación son servidores públicos, que a través de sus representantes se encuentran en relación directa —en los distintos entes públicos— con el actor que decide la orientación de la actividad económica, tiene en sus manos el poder de decidir la aplicación del gasto público que beneficie a la sociedad, la política impositiva para afectar la distribución del ingreso, la potestad de reglamentar las inversiones de extranjeros y la disposición de la propiedad pública.

El imaginario del trabajador público se construye en relación con el Estado, es su figura inmediata, es con él con quien negocia y se relaciona, y en este sentido estaría representando a la colectividad, a la sociedad. En su relación con el Estado estaría persiguiendo, además de su bienestar individual, el del colectivo, el de la sociedad. Esta característica permite entender el carácter protagónico de los sindicatos del sector público y su beligerancia, particularmente desde la implementación de las políticas de ajuste y restructuración del Estado, que afectaron de modo directo a los trabajadores públicos. En ellos, es común el rechazo a las privatizaciones, a la reducción del tamaño del Estado, a la austeridad fiscal y a otras reformas que alteran su “estado natural de derechos” y el de los colombianos.

Modificación del entorno

Mientras la gran empresa y los oligopolios tuvieron asegurado el mercado interno, las tensiones en las negociaciones colectivas se concentraron en la puja por los salarios y las prestaciones sociales.

Sin embargo, la crisis de comienzos de los ochenta, las políticas de ajuste y la necesidad de modernización de la industria colombiana introdujeron cambios sustantivos en las relaciones entre los empresarios y los trabajadores. El proceso de reestructuración industrial emprendido a mediados de los ochenta incorporó cambios organizativos y técnicos que obligaron a la sustitución de trabajo por capital, a la demanda de trabajo calificado, así como a cambios en la organización y los procesos de trabajo.

La introducción de cambios técnicos —máquinas, materias primas y procesos— y la aplicación de métodos estadísticos y la sistematización de la información necesitan de los correspondientes cambios organizativos —programas de calidad y otras formas de participación—. Desde las empresas, estos cambios se traducen en la modificación de las estrategias de contratación —temporalidad y diversas modalidades de subcontratación—, en la flexibilidad en los sistemas de pago —incentivos a determinadas calificaciones y bonificaciones individuales—, y en la renuencia de empresarios y ejecutivos a favorecer la participación de los trabajadores por la desconfianza en sus capacidades técnicas y por el temor al poder de los sindicatos y a la autonomía del trabajador.

Este caudal de innovaciones (Dombois y López, 1993), fortalecidas con las reformas económicas del noventa y no exclusivas del ámbito privado, revolucionan las tradicionales relaciones laborales y de trabajo. La negociación colectiva tradicional es cuestionada por algunos de sus actores. La herramienta necesita cambios. Sin embargo, mientras las innovaciones técnicas y organizativas avanzan en empresas privadas y públicas, el interlocutor de los trabajadores organizados se debate entre el rechazo, la asimilación y la limitada capacidad propositiva frente a estos cambios.

Negociación por empresa

El limitado desarrollo del mercado interno, la existencia de un importante sector informal, la relativa presencia de fuerzas com-

petitivas y un movimiento sindical débil y muy fragmentado han limitado la conformación de sólidos sindicatos de industria. No deja de sorprender que en la estructura sindical colombiana apenas el 7.8% corresponda a sindicatos de industria. Parece como si la actividad sindical se hubiese estancado en los límites de las empresas.

El desconocimiento de las profundas transformaciones del entorno económico y de las propias de las empresas se manifiesta en el estado actual del sindicalismo: disminución de la tasa de sindicalización, marcada burocratización interna del movimiento, predominio de las negociaciones por empresa —y grandes diferencias convencionales por industrias, ramas y grupos ocupacionales— con una perspectiva de muy corto plazo y una débil y atrasada organización y movilización sindical (Cárdenas, M.E., 1995).

El predominio de la negociación colectiva por empresa y sus contenidos en torno a asuntos como salarios, prestaciones y jornadas, revelan la ausencia de una perspectiva de largo plazo en la comprensión de los efectos de las innovaciones. El nuevo derrotero de la competencia empuja a las empresas a innovar o desaparecer. Pero, indudablemente, los nuevos cambios están centrados en el trabajador, en su conocimiento, en el desarrollo de sus destrezas y habilidades, en su capacidad de trabajar en grupo, en sus posibilidades propositivas, creativas, de invención y ejecución (Toffler, 1994). Sin embargo, esta posibilidad no depende sólo de las decisiones a que se llegue dentro de las empresas; también depende —y hoy es mayor su importancia— del contenido y orientación de la política económica y de la situación económica general.

La productividad

El concepto de productividad hace referencia a la relación existente entre los insumos utilizados en el proceso productivo y la producción. Mejorar los niveles de productividad significa ob-

tener mayores volúmenes de producto con la misma cantidad de insumos.

La posibilidad de elevar los niveles de productividad, como requisito para adquirir capacidad competitiva, se relaciona con aspectos internos de las empresas y con condicionamientos externos. Los factores de origen externo —la política económica y la situación general de la economía— condicionan los resultados del mejoramiento de la productividad; por su parte, los de origen interno corresponden a decisiones en las empresas, e involucran factores de carácter técnico —productos, tecnología, equipos y materiales— y humano —fuerza de trabajo, formas organizativas, métodos de trabajo y estilos de dirección—.

La conjunción de los elementos citados, en la mayoría de los países desarrollados y en algunos países del sudeste asiático de reciente protagonismo —Japón, Corea del sur, Taiwan, Singapur—, dieron lugar a diferentes situaciones de progreso sostenido de sus economías.

En los países del sudeste asiático, una lectura de sus resultados atribuye a la neutralidad de la política macroeconómica, a la vocación exportadora y estímulo al libre mercado las causas centrales de sus logros. Sin embargo, una lectura que considere las condiciones básicas de los sistemas sociales, políticos y económicos y el momento histórico de la competencia internacional, revela otros aspectos no considerados en algunos análisis de la experiencia sudasiática².

2. La experiencia japonesa sugiere particularidades que hacen difícil considerarla como "el modelo sudasiático". El éxito de la economía nipona tiene sus raíces en: 1) Una sociedad con una distribución del ingreso bastante igualitaria y un Estado "fuerte" —entendido como una relación social estable— en el que los actores tienen credibilidad en las políticas de mediano y largo plazo; 2) Paralelamente, el desarrollo de una mayor calificación y acervo de capital humano, clave en procesos de innovación tecnológica en un esquema cultural y social que implica la educación en el trabajo y la asociación en grupos; 3) El privilegio de la inversión productiva a mediano y largo plazo, y el papel del sistema bancario como facilitador de recursos financieros, y 4) Un

En general, las experiencias de los países exitosos muestran la importancia del factor humano o de la inversión en capital humano —educación en sentido amplio—, y de los procesos participativos de los trabajadores en procura de mejorar los niveles de productividad y con ellos la capacidad competitiva de las empresas y del país.

En Colombia, la orientación de las estrategias de productividad por parte de la autoridad pública y la empresa privada se ha visto limitada por el escaso desarrollo de instrumentos de medición para el seguimiento y evaluación de su comportamiento³.

El estudio nacional de productividad⁴ destaca la importancia de la educación y la infraestructura vial como determinantes macroeconómicos de los cambios en la productividad total de los factores, en los cuales cumple un papel decisivo la política pública. Existe entonces una responsabilidad pública en propiciar las condiciones para los cambios en productividad. Esta tarea comenzó a puntualizarse mediante la concertación, y a través del consejo nacional de competitividad, en acuerdos tripartitos sectoriales de competitividad. Sin embargo, la estrategia de productividad no involucra únicamente los aspectos más generales.

En términos específicos de la industria manufacturera, los hallazgos del estudio citado revelan que los aumentos en productividad, reconocidos en la segunda década de los ochenta, se deben a las innovaciones organizacionales asociadas con la expulsión de mano de obra.

proceso de industrialización que no se dio en el espectro de un modelo competitivo puro. Luis Jorge Garay, "Política Industrial y Competitividad", en el primer Foro nacional por la competitividad, 9 y 10 de septiembre de 1996.

3. En el momento existen textos de acuerdo e informe de progreso en las cadenas metalmecánica, textil y confecciones y forestal, pulpa, papel e industria gráfica.

4. Departamento Nacional de Planeación-Colciencias-Fonade, *Estudio nacional sobre determinantes del crecimiento de la productividad*, DNP-Colciencias-Fonade, Bogotá, 1996.

La introducción de cambios organizativos ha sido más generalizada, mientras los cambios técnicos son parciales, puntuales y distribuidos irregularmente en el tiempo (López, 1993).

La innovación tecnológica y organizativa en la empresa, transforma el contenido y los procesos de trabajo. En este sentido, las estrategias de productividad de las empresas modifican el sistema de relaciones laborales y, con ello, la negociación colectiva.

En estas condiciones, el factor humano se convierte en el centro de las estrategias de productividad y no puede ser desconocido por las organizaciones productivas y sindicales. Los empresarios que no consideren la necesidad del papel activo —participativo, creativo, propositivo— de su fuerza de trabajo, encontrarán serios obstáculos para mejorar la productividad. Por su parte, los trabajadores que ignoren las transformaciones y condiciones de la modernización, quedarán marginados y excluidos de mejorar sus condiciones laborales y contractuales, y de incidir en el destino de sus propias aspiraciones. Sin el mutuo reconocimiento, resulta difícil la tarea de especificar y asumir responsabilidades por parte de los actores involucrados en el mejoramiento de la productividad.

En cualquier empresa, directivos y trabajadores son responsables de los posibles logros en productividad. Sin embargo, la consecución de los objetivos trazados tendrá mayor posibilidad de logro si en la elaboración de la programación, el seguimiento y la evaluación del programa de productividad se encuentran involucradas las distintas partes. En el mercado interno del trabajo está en juego la negociación de los instrumentos que permitirán elevar los niveles de productividad y mejorar las condiciones de vida y trabajo: la capacitación, la participación, los sistemas de remuneración y la ergonomía (Mertens, 1990).

Experiencias sectoriales de concertación

Las experiencias de los sindicatos colombianos en la negociación por rama de industria o actividad económica son relativamente recientes. El tránsito de éstas a la concertación social es novísimo. Sin embargo, lo que se percibe claramente es el papel protagónico de algunos sindicatos, su capacidad de gestión en la negociación y de visión de los acontecimientos económicos, sociales y políticos en marcha.

En esta perspectiva, resalta el papel desempeñado por los sindicatos del sector público que con diversos grados de claridad, de capacidad propositiva y de acción han logrado incidir en decisiones de la política pública.

El tránsito de la negociación por empresa a las negociaciones por rama o sector ha estado permeado por la superación del imaginario de los dirigentes y asociados sindicales, en la óptica de superar las aspiraciones locales y de carácter económico para arribar a la homogeneización de las condiciones contractuales y de empleo.

El sector eléctrico

Cuando en la década de los sesenta catorce sindicatos de base de las correspondientes electrificadoras departamentales decidie-

ron afiliarse a la Federación nacional de sindicatos de trabajadores de empresas públicas y entidades oficiales —Fenansitrap—, federación que agrupa trabajadores de sector público y oficial, sus trabajadores intuían la necesidad de crear una gran fuerza —capacidad de negociación— como un medio de fortalecimiento de los intereses de los trabajadores del sector, así como de un posible acercamiento a las decisiones de política pública.

La creación de Sintraelecol, con diecisiete electrificadoras asociadas, 1975, de Sintraenergía, que reúne a las electrificadoras de la costa atlántica, 1978, y la afiliación de otras cuatro a la UTC muestran la intención de los trabajadores del sector eléctrico de contar con asociaciones de mayor envergadura a fin de unificar sus esfuerzos. Sin embargo, la *tradición* de la negociación colectiva por empresa que influyó en la orientación de las federaciones —centradas en la asesoría de pliegos de los sindicatos afiliados— y las diferencias ideológicas y políticas de sus dirigentes, aplazaron la conformación de un sindicato único del sector.

En los sindicatos del sector eléctrico el predominio de la negociación por empresa coincide con el aislamiento de los sistemas eléctricos en los años setenta, lo que sugiere la presencia de empresas con mercados exclusivos, consolidándose una cultura monopólica poco propensa a la eficiencia y la innovación.

El crecimiento de la economía y la ampliación de la demanda exigieron del sector una política de integración vertical de los procesos de generación, transmisión y distribución. En este contexto, el gobierno crea ISA, empresa de interconexión nacional para centralizar la orientación y políticas del sector reuniendo las Empresas Públicas de Medellín, la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, la Central Hidroeléctrica de Caldas, la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Corelca y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Como parte de la política laboral hacia el sector, el gobierno presiona por establecer topes salariales, recortes a la estabilidad laboral y otros derechos de las convenciones colectivas.

En la década de los ochenta, la nueva situación del sector dejó en claro a Fenansitrap y a Sintraenergía que debían continuar en la consolidación del sindicato de industria. Consecuencia de esta definición fue la convocatoria de las distintas fuerzas políticas al interior de las asociaciones del sector, parte de la UTC, Sintraenergía y Fenansitrap, para fortalecer Sintraelecol en 1987. Así, en ese año, veintidós empresas del sector a través de Sintraelecol —con diez mil afiliados— presentaron el primer pliego único con cerca de cuatrocientos artículos —cerca del 90% del articulado versaba sobre problemas de índole económico—. Su discusión tardó algo más de nueve meses y hubo despidos, militarización del conflicto, penalización de la acción sindical y convocatoria a veintidós tribunales de arbitramento. Finalmente, se impuso al sindicato la negociación por empresa y un acuerdo sobre cinco aspectos: vínculo laboral, estabilidad laboral, derecho de información, sustitución patronal y salud ocupacional (Forero, 1995).

En 1991, Sintraelecol presentó el primer pliego único, en el cual se logró involucrar por primera vez a Corelca en representación de las electrificadoras de la costa atlántica, al ICEL por parte de las demás electrificadoras del país y a la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá como ente autónomo del distrito capital. En el pliego se destacan los capítulos relacionados con la seguridad social —salud, vivienda y auxilios para estudios—, las cláusulas sindicales —tiempos de trabajo, beneficios de viáticos— y la salud ocupacional, que plantea la necesidad de considerar las condiciones de seguridad y riesgo —particularmente los quemados con corriente eléctrica—, y la adaptación a la introducción de nuevas tecnologías.

En 1993 se logra incorporar en las convenciones colectivas del sector una cláusula de reestructuración que prevé la discusión sobre las plantas de personal y la estructura organizativa de las empresas.

En 1995 la concertación incluye la negociación en todas las empresas y al gobierno en el llamado acuerdo marco sectorial en

el que el sindicato propone recomendaciones a los proyectos y políticas del sector. En la discusión son importantes la contratación, la productividad y la competitividad; la financiación de dos proyectos de investigación, en salud ocupacional y la contratación; y el estudio con el gobierno del escalafón nacional para los trabajadores.

Hoy, las dificultades del proceso de privatización han llevado al sindicato a proponer la revisión del sistema tarifario, los mecanismos de regulación, el mantenimiento de los activos de generación por parte del Estado y la adaptación y transición de por lo menos cinco años para las electrificadoras así como un programa de refinanciación de las mismas.

El comité de acuerdo marco sectorial

El proceso de reestructuración del sector eléctrico, liderado y ejecutado por el gobierno desde 1991 —como parte del proceso de privatización de empresas del sector público—, encuentra en el desarrollo y consolidación del sindicato de industria, como en el espíritu de concertación impulsado por la constitución de 1991, la posibilidad real de concertar los costos sociales de este proceso.

La comisión del acuerdo marco sectorial es el organismo creado en febrero de 1996 por el Ministerio de Minas y Energía, los trabajadores y sus organizaciones sindicales para el análisis y propuestas sociales, laborales o de la problemática eléctrica.

La primera comisión, abril de 1996, discute y analiza la política de contratación con el sector privado. El punto de partida de las conversaciones es la presentación, por parte de los comisionados del gobierno, del documento *La contratación del sector eléctrico*. El documento expone como razones para la contratación:

- La falta de personal calificado para ejecutar la labor.
- El bajo sentido de pertenencia.
- La alta carga prestacional para las empresas.

- La reducción de costos.
- La baja eficiencia y eficacia en la realización de las labores con personal de planta.
- La disminución de los riesgos de interrupción del servicio, y
- El dinamismo del marco legal.

A renglón seguido se relacionan los beneficios en términos de costos de la toma de lecturas y entrega de facturación, mantenimiento de redes y vehículos.

Finalmente, se somete a examen de la comisión:

1. La necesidad de continuar las formas de contratación no laboral ante la realidad técnica, legal, administrativa y financiera.
2. La mejoría de los sistemas de contratación y de selección sujetos a interventoría, al igual que la garantía de condiciones contractuales menores en costos a los del personal de planta.
3. La solidificación en las empresas del sector de la cultura organizacional que propenda el mejoramiento del servicio y el sentido de pertenencia de sus trabajadores.

Para la futura agenda de discusión, Sintraelecol solicita a los comisionados del gobierno la necesidad de sustentar detalladamente el documento presentado. Tras un mes de deliberaciones, con la ampliación y sustentación técnica del tema, a través de documentación presentada por los gerentes de las electrificadoras de Santander, Quindío, Bogotá y Tolima, cuestionamientos de Sintraelecol a la consistencia de la información presentada y otros informes de interventorías que cuestionan las bondades de la contratación privada, los posibles acuerdos se interrumpen y aplazan sin fecha prevista, para las consultas internas en cada una de las organizaciones participantes en el comité.

La experiencia de las discusiones entre los gerentes de las electrificadoras, el Ministerio de Minas y Energía y Sintraelecol permite extraer algunos elementos de reflexión sobre la negociación. De éstas se derivan:

1. El balance permanente del desempeño económico y financiero de las empresas del sector, a partir del cual se tienen ele-

mentos de juicio serios para evaluar los compromisos y resultados, las fortalezas y debilidades de la gestión.

2. El encuentro tripartito que debe actuar como un sistema de veeduría pública que limitaría el manejo burocrático y la gestión de la entidad pública para beneficios individuales o privados. De igual forma, presionaría por una real planeación estratégica que involucrando a las partes gestoras de la actividad del sector, conduciría al establecimiento de metas en el tiempo: corto, mediano y largo plazo.

3. Los trabajadores del sector comenzarían a tener un conocimiento más certero del desempeño de sus empresas —fortalezas y debilidades— y de sus posibilidades de participación. A su vez, Sintraelecol tendría el conocimiento para atender las necesidades de formación, capacitación, educación y gestión de los trabajadores.

4. Los acuerdos aceptados en el comité actuarían como un verdadero compromiso público, como una concertación de beneficios para la sociedad. Simultáneamente, crearían el ambiente para la cualificación de las capacidades propositivas e innovadoras de los gestores de los acuerdos.

5. El desarrollo y cumplimiento de los acuerdos tripartitos tenderían a generar una opinión de credibilidad hacia la gestión pública, que contribuiría a fortalecer los derechos ciudadanos y la legitimidad de la acción estatal, por lo menos en este campo.

Algunos resultados

Desde la implementación de las políticas de restructuración del sector eléctrico, Sintraelecol, como sindicato del sector, ha entendido la negociación como el instrumento para alcanzar la participación de los trabajadores en las nuevas condiciones de las empresas, del sector y del país. Es así como a través de la negociación los trabajadores participan en la restructuración de las empresas, en la regulación de la contratación de nuevos trabajadores, en las posibilidades de participación accionaria en el pro-

ceso de venta de activos y en el mantenimiento de los logros de las convenciones colectivas pactadas. Así mismo, Sintraelec ha participado en la definición de las nuevas estructuras organizativas de las empresas del sector: en el proceso de modernización de varias áreas; en los planes de capacitación de trabajadores; en su reubicación por perfiles de estudio; en la recuperación de puestos de trabajo que tenían contratistas —lectura de contadores, corte y reconexión—, y ha demostrado las necesidades de inversión y renovación de máquinas y herramientas.

En el campo de la contratación, y como resultado de la puesta en marcha de un nuevo instrumento de concertación, la comisión de acuerdo marco sectorial, se logró mantener el derecho de asociación sindical de todos los trabajadores —exceptuando los gerentes y subgerentes—, incorporar nuevos trabajadores a término indefinido con las garantías de la convención colectiva —excepto el régimen de cesantías— y la eliminación de órdenes de trabajo y la contratación de prestación de servicios en áreas que pueden cumplir los trabajadores de la empresa. Únicamente se aceptaron los trabajadores en misión para un período de tiempo estipulado. Al mismo tiempo, se autoriza la consulta para la contratación técnica —idoneidad y recursos propios— y el derecho de los trabajadores, así vinculados, a pertenecer al sindicato.

Finalmente, aunque se presentan limitaciones de capital por parte de los trabajadores y de las cooperativas solidarias para acceder a la compra de acciones de los activos del sector puestos en venta, se creó la estipulación de su preferencia ante el conjunto de oferentes.

El sector educativo

La educación en el nuevo contexto económico

El análisis de la situación y las perspectivas de la educación, en particular de la educación pública básica, no puede ser ajeno

al papel desempeñado por el Estado en su orientación general y a su interacción con las organizaciones del magisterio.

Al mismo tiempo, dicha relación necesita inscribirse en un ambiente económico, social y político muy distinto al existente en décadas pasadas. Hoy, la educación desempeña un papel central y protagónico en su contribución al desarrollo de la sociedad colombiana. La educación en Colombia enfrenta, además de la función tradicional de socialización de los individuos, el doble reto de educar ciudadanos capaces de participar en la construcción de una sociedad democrática y preparar el recurso humano capaz de afrontar las demandas de una sociedad moderna.

En cuanto a la formación del recurso humano, ésta constituye el centro de las aspiraciones y potencialidades de un país que se encuentra en proceso de inserción en escenarios competitivos más amplios que demandan el desarrollo de la capacidad humana para crear, evaluar, adaptar y explotar la permanente innovación tecnológica. Sin una fuerza de trabajo educada es prácticamente imposible acceder al conocimiento y a su desarrollo y aplicación en las nuevas realidades productivas, así como al crecimiento económico, y a la generación de empleo y de mayores ingresos para la población, que contribuirían al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

En este escenario, es conveniente resaltar la creciente importancia del desarrollo de las capacidades físicas —salud— e intelectuales —educación— de los individuos de una nación, que se conoce como su capital humano. Su desarrollo resulta crucial si se observa que en el sistema económico actual: 1) La vida económica depende cada día más de las inversiones en conocimiento e información y del desarrollo de habilidades para su utilización, 2) Estas inversiones crecen a un mayor ritmo que las del capital convencional, y es posible que la desplacen, 3) La cultura del mercado ha alcanzado el servicio público, la criminalidad, las relaciones conyugales y familiares, la educación, la ciencia y la información, y 4) El fortalecimiento institucional de los derechos

privados sobre la propiedad y los rendimientos del conocimiento y la información (Cuevas, 1996).

Estas modificaciones en el campo económico ponen en primer plano la situación y perspectivas de la educación, que por las condiciones de amplia desigualdad de ingresos y oportunidades y los grados extremos de pobreza, reclaman la presencia estatal en la educación pública, como condición necesaria, pero no suficiente, para gran parte de los colombianos, hoy excluida de posibilidades laborales y de un ingreso que posibilite mejorar sus condiciones de vida.

La política educativa

Las dificultades persistentes para acceder a la educación y las condiciones de extrema pobreza de gran parte de la población colombiana, particularmente rural, han concentrado la atención al problema educativo en el ámbito de la cantidad, es decir, la cobertura ha sido la prioridad en la política educativa pública.

Sin embargo, en las dos últimas décadas han variado la orientación de las políticas y las decisiones. En la década de los setenta y a comienzos de los ochenta, la actividad del Ministerio de Educación Nacional se concentró en el fortalecimiento de la educación técnica diversificada para una adecuada inserción en el mercado laboral mediante la consolidación de los Institutos nacionales de educación media —Inem— y de institutos técnicos agropecuarios, industriales y comerciales. Además, desde 1983 se buscó la expansión de la educación superior, con programas como la universidad abierta y a distancia —Unisur—, y en el campo de la alfabetización para adultos, con el programa Camina se intentó ampliar la cobertura en diferentes zonas urbanas y rurales con adecuación de horarios.

A mediados de los ochenta, en el marco del *Plan de economía social*, el Plan nacional de rehabilitación y el de erradicación de la pobreza absoluta, focalizan, junto con el gasto público, la prio-

ridad en la universalización de la primaria. Entre tanto, en la educación secundaria el énfasis se hace de nuevo en el bachillerato académico con la idea de garantizar a largo plazo la mayor movilidad y rentabilidad social e individual de los educandos.

Aunque el gasto público en educación también ha incluido dotación de textos, mobiliario, ayudas educativas, infraestructura y formación de docentes, la problemática de la calidad no ha sido prioritaria en el diseño de la política educativa (Ramírez, 1995).

En la primera mitad de los noventa se continúa con la ampliación de la cobertura en la educación secundaria y preescolar y en la política de subsidios a la demanda.

Sin embargo, el desarrollo de la ley general de educación posibilita la elaboración y presentación del primer plan decenal educativo en febrero de 1996. El *Plan decenal de educación 1996-2005* busca construir una política educativa participativa de largo plazo a través de estrategias que involucran aspectos como la integralidad de las formas, niveles, modalidades y sectores de la educación, la calidad y cobertura educativa, la gestión y la equidad del sistema educativo y la profesionalización de los educadores, entre otras.

El magisterio y la concertación

Como en ninguna otra actividad pública, los cambios en la orientación y contenidos de la educación preescolar, básica primaria, secundaria y media, han contado con la participación de las organizaciones de los educadores. No deja de sorprender la afirmación de un experto que señala: "Si el ministro no negocia con Fecode no logra sacar adelante sus iniciativas" (Ramírez, 1995).

La fortaleza, capacidad de convocatoria y movilización de los educadores públicos de la enseñanza básica tiene como una de sus virtudes el proceso de centralización. Mientras en 1974 en el magisterio había siete sindicatos nacionales y una federación de secundaria, en 1982 los educadores consolidaron una federación

única nacional con un sindicato único por región, en el que participan docentes y directivos¹.

La consolidación de la Fecode y su participación en la orientación y contenidos de la educación es el resultado no sólo de las movilizaciones, huelgas y acción parlamentaria, sino, además, de la solidez y eficiencia de su estructura organizacional: a ella se deben, en buena medida, los logros en materia de reglamentación de la actividad docente, de regulación laboral en el magisterio, de la ley general de educación y su papel en el proceso de centralización del sindicalismo colombiano.

Los anteriores proyectos nacionales se consolidan en virtud de la construcción de cuatro formas institucionales que soportan el conocimiento de la ciencia de la pedagogía, la formación de sus dirigentes y la orientación sólida de su derrotero. En primer lugar, desde 1979 se estructura el Centro de Investigaciones Docentes —Ceid— como centro de alimentación del conocimiento pedagógico, con la preocupación permanente por la innovación pedagógica, cuyas actividades y propuestas nutren la ley general de educación. En segundo término, el medio de difusión permanente del pensamiento docente se extiende por quince años con la revista *Educación y cultura*; y, de reciente conformación, la escuela de formación de dirigentes, al igual que la creación del departamento de la mujer (1995).

Una primera expresión de la capacidad propositiva del magisterio se observa en la expedición del estatuto docente, ley 8ª de 1979, que ha posibilitado el progreso social y profesional de los educadores públicos, ya que garantiza las remuneraciones oportunas, la estabilidad laboral y algunas condiciones para mejorar la calidad educativa, como el escalafón docente y la evaluación permanente de sus actividades (Ramírez, 1995).

El soporte institucional y el proceso de centralización en la Federación Colombiana de Educadores permiten estudiar, discu-

1. Entrevista con un representante de la subdirectiva nacional de la Fecode.

tir, asumir y proponer alternativas al propósito gubernamental de la apertura educativa —parte del paquete de reformas estructurales de los noventa—. Para analizar la propuesta del gobierno de privatizar y municipalizar la educación pública, la Federación convocó en 1992 a los delegatarios del magisterio al encuentro nacional por la defensa de la educación pública. Del encuentro salió la propuesta del magisterio, que en negociación en el parlamento, se traduce en la ley general de educación, ley 60 de 1993.

Entre los logros de la ley se destacan la orientación democrática de la gestión educativa con el nuevo gobierno escolar —consejo directivo conformado por estudiantes, padres de familia, exalumnos, profesores, directores y sectores productivos— y la autonomía curricular que vincula las necesidades regionales a la planificación centralizada educativa. Así mismo, las actividades del magisterio frente a la propuesta de modernización de la actividad docente, que suponía recortes presupuestales a la educación pública y modificaciones en las relaciones laborales del magisterio, se tradujeron en la eliminación de la temporalidad en el trabajo educativo, en la reglamentación de la profesionalización docente, en el aumento de la inversión estatal y en la participación en el plan decenal de educación.

El sector petrolero

La historia de la Unión Sindical Obrera —USO—, hoy sindicato de industria, comienza en la década de los años veinte, y la actividad sindical ha permitido construir una sólida organización de los trabajadores del petróleo. Entre 1922 y 1948, las actividades de la USO estuvieron muy influenciadas por la existencia de dos mundos al interior del trabajo petrolero: el del trabajador extranjero y el del colombiano, que tenían unas condiciones de vida, de trabajo y de pago muy distintas. La necesidad de médico, la mejora en la comida y en los campamentos, el derecho a leer

prensa, la jornada de ocho horas, el descanso dominical con remuneración, el pago semanal de salarios y las vacaciones anuales reglamentadas son algunas de las reivindicaciones de los trabajadores petroleros colombianos no cumplidas por la Tropical Oil Company, que dan lugar a la primera huelga en 1924. Sin el reconocimiento legal del sindicato, la huelga terminó con despidos, juicios, sumarios y cárcel (Unión Sindical Obrera, 1990).

La huelga de 1927 repitió los reclamos anteriores, pero esta vez se sumaron los trabajadores del oleoducto y los estibadores y braceros del puerto que se negaban a transportar productos de la Tropical. Reconocida legalmente en 1934, la USO negoció por primera vez con la Tropical en 1935. En esta oportunidad, la empresa y el gobierno concedieron unilateralmente el incremento salarial y la reducción de los arrendamientos. En 1937, la empresa firmó con la USO la primera convención colectiva de trabajo en Colombia, recogiendo aspiraciones de salario mínimo, jornada de trabajo de ocho horas, pagos nocturnos, libertad de leer prensa, no represalias por la participación de los trabajadores en el movimiento y hospital para Barrancabermeja, entre otras.

En las negociaciones con la Tropical y el gobierno, los trabajadores de la USO presionaban por la reversión del contrato de asociación con la compañía extranjera, la cual se logró en 1948, año en que se creó, además, la Empresa Colombiana de Petróleos —Ecopetrol—.

En adelante, los procesos de negociación entre la USO y la empresa se encuentran mediados por conflictos derivados de violaciones permanentes a la convención colectiva. En las huelgas de 1963, 1971 y 1977 hubo, además de las reivindicaciones económicas y sociales tradicionales, la exigencia de derechos convencionales para los trabajadores temporales y los incorporados por contratistas y subcontratados, el derecho de reintegro de los despedidos sin justa causa y el reclamo por la violación de los derechos sindicales.

Además de la sólida convención colectiva², los trabajadores de la Unión destacan como logros centrales de su actividad sindical la reversión de varios campos petroleros a la nación.

El sindicato de industria

El nacimiento de Ecopetrol y los procesos de reversión de los contratos del Estado con algunas multinacionales petroleras, sirven como escenario para la conformación de la federación de trabajadores del petróleo.

La Federación nacional de trabajadores petroleros, petroquímicos, energéticos y similares —Fedepetrol— ligada a la USO, muy influenciada por la izquierda y ligada a los movimientos sociales de Barrancabermeja, admite a los trabajadores de las concesiones que van a revertir a Ecopetrol y a otros sindicatos, como Sintercor, Sindigas, Ferticol. Las principales acciones y movilizaciones, durante las décadas de los sesenta y los setenta, se orientan a la lucha política por un nuevo Estado y por las reivindicaciones por los recursos naturales³.

El Centro de Investigaciones Socioeconómicas de Fedepetrol fue un instrumento de apoyo permanente al movimiento petrolero entre 1975 y 1990. Sus actividades se despliegan en cursos básicos de formación sindical, mantenimiento de archivos, actualización de libros, relaciones académicas, una revista, así como de estudios socioeconómicos para pliegos de peticiones y propuestas como el proyecto de ley de hidrocarburos. El protagonis-

2. En la convención colectiva de trabajo 1995-1996, con especificaciones para cada uno de los distritos, se destacan capítulos como acción cultural, beneficios educativos, definición de familia, servicios médicos, comisariatos y casinos, transporte, subsidio de habitación y planes de vivienda, salud ocupacional, primas y prestaciones extralegales, estabilidad laboral, escalafón y salarios, derechos sindicales y procedimientos de reclamos.

3. Entrevista con el director del Centro de Investigaciones Socioeconómicas de Fedepetrol

mo de Fedepetrol prácticamente desaparece a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa para ceder el camino, en 1996, a la creación del sindicato de industria USO, el cual se crea con la asociación de los trabajadores petroleros que laboran con las trasnacionales, Asociación de trabajadores del petróleo —Asopetrol— creada a su vez en 1991, para conformar el sindicato de industria del sector y al cual pertenecen los trabajadores de la Texas, Unimex, Oxy y Ansa.

Con la experiencia y capacidad que provee la configuración de un sindicato de industria, Asopetrol contribuye junto con la USO a los procesos de reversión de los campos Caño Limón, Dina 540 en el Huila, 1993, Sabana de Torres, 1994 y Cocorná 844, en 1997.

Las grandes diferencias convencionales entre los trabajadores de Ecopetrol y los asociados a Asopetrol, permiten reconocer los avances en la negociación de la Esso en 1997 —participa Asopetrol—. La concentración de los negociadores sindicales en ocho puntos de los sesenta del pliego dio lugar a una mayor agilidad y eficiencia en las conversaciones y a importantes logros en materia de salud ocupacional.

En términos generales, se obtuvieron mejoras en salud —con un plan complementario—, educación —becas de estudio—, vacantes, remplazos, viáticos sindicales, alimentación, prima de antigüedad y salarios. En cuanto al área de salud ocupacional, los trabajadores presentaron un proyecto que logró destacar el perfil de prevención de riesgos humanos en el trabajo, pues tradicionalmente la empresa se concentra en la seguridad industrial, es decir, sus esfuerzos se orientan al cuidado en el uso y mantenimiento de las máquinas. La responsabilidad en la prevención de riesgos se especificó en los campos físico, químico, tecnológico, síquico y de seguridad industrial, y se alentó a los trabajadores para que accedan al conocimiento permanente de la legislación en la materia.

La creación de la Adeco —Asociación de directivos profesionales y técnicos— en Ecopetrol, 1994, organización paralela a la USO —Ecopetrol— sugiere la presencia de diferencias en las demandas de los trabajadores de Ecopetrol.

Actualmente, la USO concentra sus esfuerzos en el cuestionamiento de la penalización de la actividad sindical, de los avances de la política de privatización —gas natural, Promigás, Terpel, poliductos, plantas de generación eléctrica—, de las presiones de Ecopetrol para el desmonte del sistema pensional y de las permanentes dilataciones en las negociaciones convencionales.

Conclusiones

1. El diálogo, la concertación y la negociación no son actos ni relaciones cerradas por el acuerdo sino que constituyen, *procesos* de moldeamiento de poderes disímiles en la búsqueda de un equilibrio que disminuya las tensiones. Son instrumentos para el encuentro de colectividades —organizaciones— en la perspectiva de adelantar acciones en común. Como instancias de comunicación, las diferencias entre las partes —con distintos grados de complejidad— actúan como alimento de nuevos caminos en la construcción del bien común.

2. La experiencia de los países desarrollados sugiere que el diálogo y la concertación social constituyen métodos eficientes para superar los efectos de las nuevas condiciones de la competencia. Las negociaciones tripartitas permiten llegar a acuerdos en materia de integración, competitividad, cambios tecnológicos y cambios institucionales.

3. En América latina, las experiencias de diálogo y concertación social son recientes. En muchos países de la región éstas se dan en un contexto de recuperación de la democracia. El papel protagónico del Estado —con recurrentes irregularidades—, la limitada capacidad de negociación de algunos actores —particularmente de los sociales— y el bajo poder discrecional de la política pública, son algunos elementos que promueven la fragilidad de estos instrumentos.

4. En Colombia, la reforma constitucional de 1991 constituye una de las experiencias más importantes en concertación social. Sin embargo, su desarrollo y aplicación revela serios desbalances de participación y capacidad de los actores sociales.

5. Las condiciones de globalización que afectan la competitividad y productividad comprometen al Estado en su construcción. La política pública desempeña un papel estratégico en el desarrollo de la educación e infraestructura vial, junto con la creación de condiciones propicias para la adopción de innovaciones técnicas, organizacionales e institucionales.

6. El pacto social de 1995 —forma de concertación tripartita— limitado a productividad, precios y salarios, su reedición en 1996 y la ruptura para 1997 ante las fragilidad del gobierno para cumplir con los acuerdos, realzan las dificultades y retos de los acuerdos consensuales a este nivel.

7. El limitado desarrollo y modernización de las estructuras sindicales que hoy comprometen los contenidos y alcances de la negociación colectiva: su rezago en el conocimiento, discusión, compromisos y cambios de la oleada innovacional —técnica, organizacional e institucional—, y su escasa participación en la creación de opciones para el desarrollo, manifiestan la debilidad del movimiento de los trabajadores.

8. No obstante, los alcances del movimiento sindical en el campo de la educación —Fecode, influyó de manera decisiva en la creación del estatuto docente y la ley general de educación y participó en el *Plan decenal de educación*—; de la energía —Sintraelecol, participa en la restructuración de las empresas del sector, en la regulación de la contratación de nuevos trabajadores, en las posibilidades de participación accionaria de los trabajadores en la venta de activos—, y en el sector petrolero —Asopetrol, contribuye a los procesos de reversión de concesiones— permitieron la creación de espacios de diálogo, concertación y negociación que posibilitan:

- Un balance actualizado del desempeño económico, financiero y de gestión de las empresas, de sus fortalezas y debilidades, con la comunicación y el flujo permanente de información entre las partes, con el cual se garantizan compromisos y resultados entre las mismas.
- La gestación de un sistema de veeduría colectiva que limitaría el manejo burocrático y la gestión de la entidad para beneficios individuales o privados. Esto obligaría a desarrollar una real planeación estratégica intertemporal con horizontes de corto, mediano y largo plazo.
- El fortalecimiento, cualificación y credibilidad de las organizaciones involucradas que disminuirían los costos de las acciones comunes y aumentarían las posibilidades de acuerdos futuros —ejemplo: la productividad—.
- El compromiso público de los acuerdos aceptados y, en consecuencia, el reconocimiento de sus virtudes de beneficio colectivo.
- La credibilidad de la gestión pública mediante el desarrollo y cumplimiento —o sanciones— de los acuerdos. A su vez, el proceso continuado y repetitivo de estos procesos contribuirá a fortalecer los derechos ciudadanos y la legitimidad de la acción estatal.

Los anteriores resultados revelarían algunos de los beneficios del desarrollo del sindicalismo de industria o rama.

9. Las nuevas teorías del crecimiento endógeno destacan la importancia creciente de la inversión en conocimientos, destrezas y habilidades de los trabajadores como fuente de crecimiento. En consecuencia, los trabajadores enfrentan un nuevo espacio de negociación que exige:

- Reconocer y valorizar el papel de sujeto —no de objeto— creador de riqueza.
- Profundizar en el conocimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de la productividad del trabajo: capacitación, remuneración, participación y ergonomía.

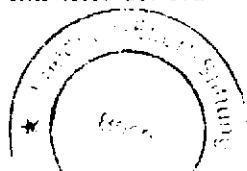
- Reflexionar en los beneficios del intercambio salario por capital —conocimiento—.
- Explorar las posibilidades de actuar con otras formas de organización diferentes a las del sindicato.

Bibliografía

- Bonilla, Guillermo (1996), *Salarios, precios y productividad: una relación siempre cambiante*, Fescol, Bogotá.
- Bronstein, Arturo (1995), "Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: balance y perspectivas", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, número 2.
- Caire, Guy (1991), "Regulación y diálogo social: el punto de vista de los sindicatos", en Álvaro Espina, compilador, *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Colección economía y sociología del trabajo, N° 46, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Cárdenas, Mauricio (1995), "La respuesta laboral al neoliberalismo en Colombia: el contexto político", en *Innovar*, N° 6.
- Cárdenas, Miguel Eduardo (1995), *Los trabajadores frente a los derechos económicos y sociales de la Constitución de 1991*, mimeo, Fescol, Bogotá.
- Crouch, Colin (1991), "Relaciones industriales en Europa: ¿del conflicto a la concertación?", en Álvaro Espina, compilador, *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Colección economía y sociología del trabajo, N° 46, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Cuevas, Homero (1996), "El capital humano en el sistema de precios", en *Cuadernos de Economía*, N° 24, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Delgado, Álvaro (1996), "Tendencias actuales del conflicto laboral colombiano", en *Constitución política y derecho de huelga*, Fescol, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1983), *Cambio con equidad*, DNP, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación-Colciencias-Fonade (1996), *El crecimiento de la productividad en Colombia*, DNP-Colciencias-Fonade, Bogotá.

- Dombois, Rainer; Pries, Ludger (1993), *Modernización empresarial: tendencias en América Latina y Europa*, Fescol-Nueva Sociedad, Caracas.
- Dombois, Rainer; López, Carmen Marina, editores (1993), *Cambio técnico, empleo y trabajo en Colombia*, Fescol, Bogotá.
- Entrevistas. Dirigentes sindicales de las organizaciones estudiadas.
- Forero, Jorge (1995), *Experiencia en contratación. Reseña histórica*, Sintraelecol, s.l., mimeo.
- Gallón, Gustavo (1978), *Concertación simple y concertación ampliada*, Cinep, Bogotá.
- Garay, Luis Jorge (1996), "Política industrial y competitividad", conferencia en el primer Foro nacional por la competitividad, 9 de septiembre.
- Godio, Julio (1993), *Los sindicatos en las economías de mercado en América latina*, Fescol, Bogotá.
- González, Jorge Iván (1995), "Fragilidad estructural y plan de desarrollo", en *Cuadernos de Economía*, N° 22, primer semestre.
- Lee, Eddy (1995), "Exposición general", en "La política del empleo en el contexto de la economía mundializada", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, números 4-5.
- Locke, Richard; Kochan, Thomas; Piore, Michael (1995), "La política del empleo en el contexto de la economía mundializada", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, números 4-5.
- Lora, Eduardo; Pages, Carmen (1996), *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales en América y el Caribe*. Versión muy preliminar. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- López, Carmen Marina (1993), "Programas de calidad total: ¿un camino hacia la democracia industrial en Colombia?", en Rainer Dombois y Carmen Marina López, editores, *Cambio técnico, empleo y trabajo en Colombia*, Fescol, Bogotá.

- Martínez, Luis (1991). "Epílogo", en Álvaro Espina, compilador. *Concertación social, neocorporativismo y democracia*. Colección economía y sociología del trabajo. N° 46. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- Mertens, Leonard (1990). *Crisis económica y revolución tecnológica*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1996). *Informe de actividades 1995-1996*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Bogotá.
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- (1996). "No sólo de macroeconomía vive el hombre", en *Estrategia económica y financiera*. 30 de junio de 1996. Bogotá.
- Ocampo, José Antonio (1995). Presentación en el Seminario productividad, competitividad e internacionalización de la economía. DANE, Bogotá.
- Ramírez, Juan Carlos (1995). "La gestión social en los ochenta", en *Colombia, gestión económica en los 80s*. Luis Bernardo Flores, editor. CID, Universidad Nacional-CIID Canadá. Bogotá.
- Rendón, Álvaro (1995). *Los sindicatos en Colombia: dificultades y retos sociopolíticos a finales de siglo*. Debate sindical N° 12. Fescol. Bogotá.
- Rodríguez, Francisco (1995). "La sociedad civil y el Estado en Colombia", en *Innovar*. N° 6.
- Sarmiento, Eduardo (1996). *Apertura y crecimiento económico*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Schmitter, Philippe (1991). "La concertación social en perspectiva comparada", en Álvaro Espina, compilador. *Concertación social, neocorporativismo y democracia*. Colección economía y sociología del trabajo. N° 46. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

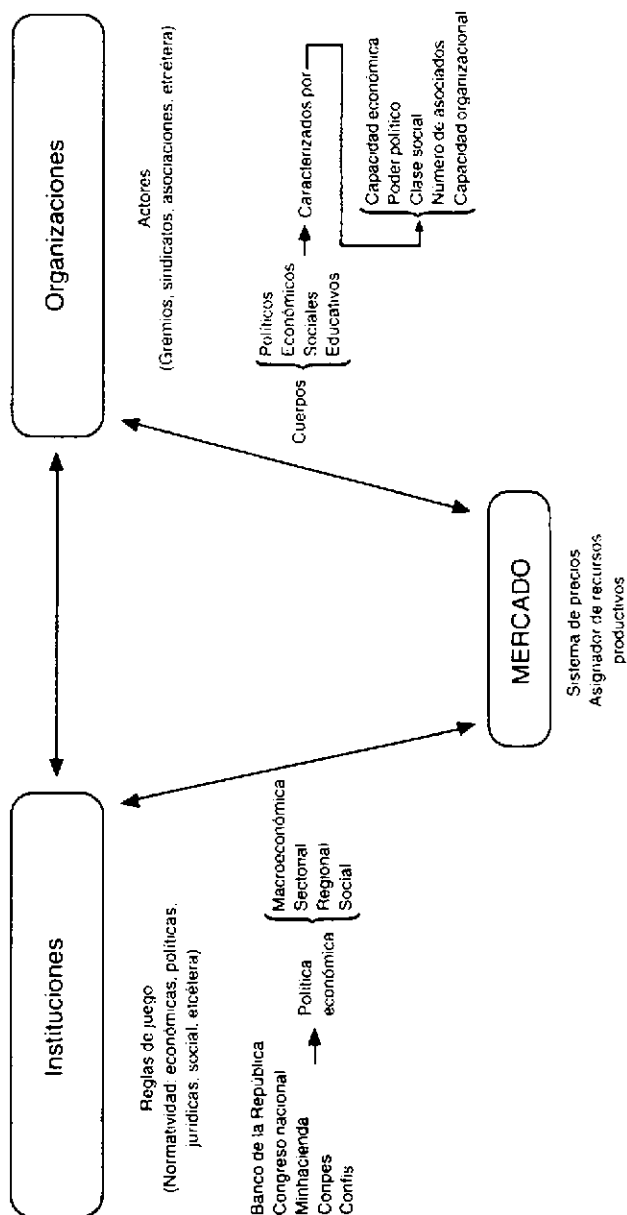


- Sugeno, Kazuo (1994), "Los sindicatos como instituciones sociales en la economía de mercado democrática", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, número 4.
- Sunkel, Osvaldo (1993), "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en *Pensamiento Iberoamericano*, 22/23, tomo 1, julio 1992-junio 1993.
- Thoumi, Francisco (1995), *Derechos de propiedad en Colombia: debilidad, ilegitimidad y algunas implicaciones económicas*, CEI, Documentos ocasionales, N° 38, Bogotá.
- Toffler, Alvin (1994), *El cambio del poder*, Plaza & Janes, Barcelona.
- Treu, Tiziano (1991), "Negociación colectiva, consulta/concertación, negociación política", en Álvaro Espina, compilador, *Concertación social, neocorporativismo y democracia*, Colección economía y sociología del trabajo, N° 46, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Unión Sindical Obrera —USO— (1990), *Inducción sindical*, USO, Bucaramanga.
- Urrea, Fernando; Arango, Gabriela (1995), *Culturas empresariales en Colombia*, mimeo, Bogotá.

Anexos

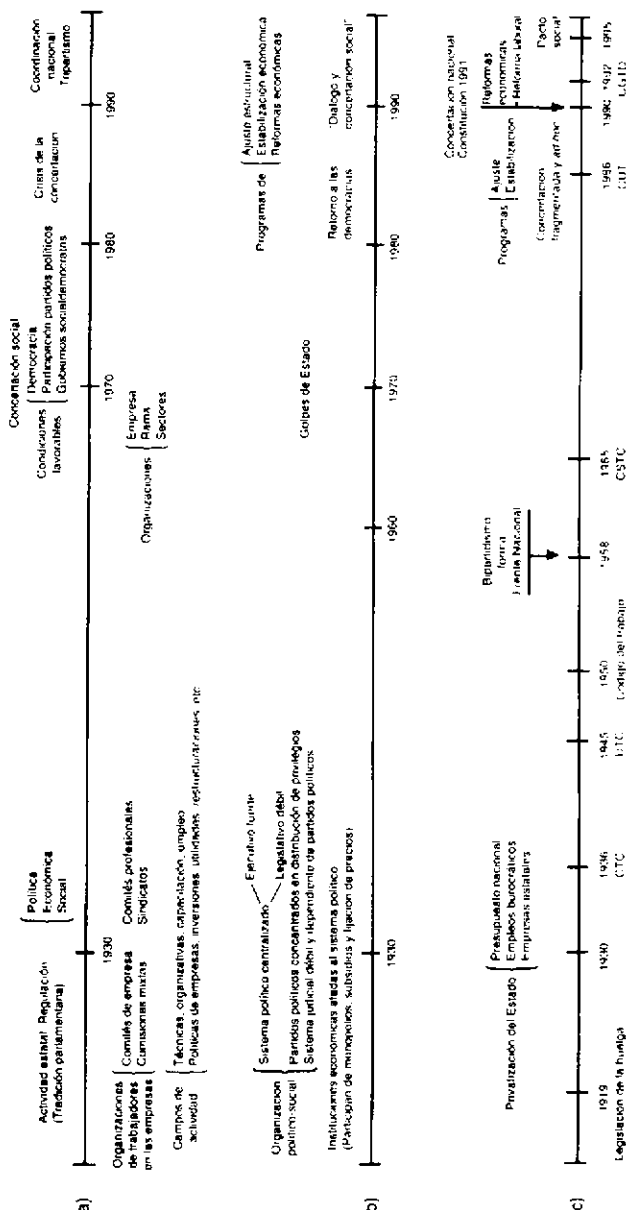
Anexo 1

Mapa conceptual



Anexo 2

Procesos de concertación social



a) Partidos desmembrados
b) Latinoamérica
c) Colombia

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 1997
en los Talleres de Tercer Mundo Editores, División Gráfica.
Cra. 19 No. 14-45, Tels.: 2772175 - 2774302 - 2471903.
Fax 2010209 Apartado Aéreo 4817
Santafé de Bogotá, Colombia.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Opinión pública, encuestas y medios de comunicación El caso del 8.000

Varios autores

FESCOL-CEPER

Marzo de 1997

Sociedad civil, control social y democracia participativa

Varios autores

FESCOL

Marzo de 1997

Sociedad civil e integración en las américas.

Una mirada al Mercosur

*Andrés Franco - Jorge Reinel Pulecio,
autores*

FESCOL-Universidad Javeriana

Marzo de 1997

Justicia y sistema político

Varios autores

FESCOL-IEPRI

Abril de 1997

La nueva representación política en Colombia

Varios autores

FESCOL-IEPRI

Abril de 1997

El laberinto institucional colombiano. 1974-1994. Fundamentos de administración pública

Édgar González

FESCOL-ESAP-Universidad Nacional
de Colombia

Agosto de 1997



ISBN 958-9272-83-5



9 789

A 97 - 10