

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE ECONOMIA

"Análisis de la Política Concertada como Estrategia  
del Desarrollo Económico y Social"

Memoria de Grado para optar al  
Título de ECONOMISTA

LUIS EDUARDO RENDON VASQUEZ

Barranquilla Junio del Año 1.978.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA
NO INVENTARIO
REGIO
FECHA 30 FNE 2008
CANJE DONACION

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO  
SIMON BOLIVAR

PERSONAL DIRECTIVO

Dr : JOS ECONS UEGRA..... RECTOR

Dr : ABRAHAM NAVARRO.....SECRETARIOGRAL.

Dr : EDUARDO S .AHUMADA.....DECANO

Dr : CARLOS MAYANS P .....ASESOR

Dra: MARTHA ARRIETA.....SECRETARIAFAC.

Dr : JAIRO PARADA C .....JURADO

Dr : RAMIRO E. MORALES.....JURADO

# INDICE GENERAL

## CAPITULO I INTRODUCCION

Pág

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.2 OBJETIVOS.....	4
1.3 JUSTIFICACION.....	4
1.4 HIPOTESIS.....	4
1.4.1 Hipótesis Central.....	5
1.4.2 Hipótesis de Trabajo.....	5
1.5 METODOLOGIA.....	
1.5.1 Tipo de Estudio.....	5
1.5.2 Método Utilizado.....	5
1.5.3 Técnicas Utilizadas.....	5
1.6. LIMITACIONES.....	6

## CAPITULO II INTERVENCIONISMO ESTATAL

2.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	7
2.1.1 Fase Liberal.....	8
2.1.1 Crisis del Año 1.929.....	10
2.2 INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMERICA LA- TINA.....	14
2.3 EL ESTADO Y EL SECTOR PUBLICO EN AMERI- CA LATINA.....	
2.4 ACTIVIDADES BASICAS INTERVENIDAS POR EL ESTADO.....	23
2.4.1 Servicios Públicos .....	24

	Pág
2.4.2 El Estado Empresario.....	24
2.4.3 Control del Comercio.....	26
2.4.4 Los Carteles.....	26
2.4.5 Estabilización de los precios...	27
2.4.6 Control sobre los Ingresos priva- dos.....	27
2.4.7 Gastos Públicos.....	28
2.5 EL PAPEL DEL ESTADO EN COLOMBIA.....	29
2.6 CAPITALISMO DE ESTADO EN C/BIA.....	29

CAPITULO III POLITICA CONCERTADA

3.1. UBICACION HISTORICA DE LA POLITICA SALARIAL EN COLOMBIA.....	37
3.2 SALARIOS MINIMOS.....	40
3.3 ESCALAS MOVILES.....	44
3.4 POLITICA CONCERTADA DE INGRESOS Y SA- LARIOS.....	47
3.5 POLITICA DE INGRESOS SIN SALARIOS....	53
3.6 SALARIOS E INFLACION.....	56

CAPITULO IV IINCIDENCIA DE LA POLITICA CONCERTADA DE IN-  
GRESOS Y SALARIOS EN EL DESARROLLO ECONOMI-  
CO Y SOCIAL

4.1 NATURALEZA DEL DESARROLLO.....	60
4.2 EL DESARROLLO SEGUN EL ENFOQUE DEL PLAN PARA CERRA LA BRECHA .....	65
4.3 PROYECTO Y REALIDAD.....	67

CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES.....	73
-----------------------	----

## CAPITULO I

### INTRODUCCION

El presente trabajo de investigación abarca un aspecto fundamental de la política salarial en Colombia "La política concertada", llevada a cabo por el Gobierno del "Mandato - Claro", conocida también con el nombre de política de ingresos y salarios.

De acuerdo a nuestros delineamientos metodológicos, hemos tratado de acometer el estudio de nuestra problemática haciendo un breve análisis histórico de lo que ha sido la intervención del Estado en la economía, la sociedad y en general en los procesos políticos económicos y sociales.

Inmediatamente hemos procedido señalar el papel del Estado en América Latina y cuáles son las funciones específicas que éste ha venido desarrollando como instrumento anticíclico y amortiguador de crisis, para garantizar la estabilización y modernización de las estructuras socioeconómicas.

Una vez que se ha esbozado la incidencia del intervencionismo estatal en la economía de los países Latino-Americanos; hacemos un breve enfoque de lo que ha sido el apoyo estatal en Colombia, indicando las etapas más importantes por cuáles han venido atravesando el Estado en nuestro país.

Consideramos que la cuestión estatal representa un aspecto importante para comprender el papel relevante del Estado en la formulación y aplicación de la política salarial en

Colombia.

Ne pretendemos abarcar la problemática salarial en su totalidad sine tratar un escapite de ella: la política concertada de ingresos y salarios.

Per lo tante, nuestro objective principal es el de - demostrar la ineficiencia de la política concertada; como instrumento e medio para controlar las presiones inflacionarias y controlar la desigual distribución del ingreso.

De la misma manera, hemos tratado de poner en tela de juicio el planteamiento de esta política en donde el "state se colocaría como mediador entre patrones - y trabajadores para fijar los precios, incluídos el de la fuerza de trabajo (salarios), lo cual viene a - representar dentro de la "Economía Concertada", un - mecanismo que le permitirá al Gobierno controlar el - proceso inflacionario, controlar la creciente desigualdad distribución del ingreso, defender el trabajo frente - al capital y cerrar la brecha con el 50% más pobre - de la población.

Nuestro trabajo per su carcter novedoso y polémico, ha tropezado con ciertas dificultades. Uno de nuestros - principales obstáculos es el referente a la escasa - información y documentación en cuante la política salarial en Colombia.

De ahí que nos hayamos preocupados sólo per circunscribir nuestro problema al caso particular de la polí -

tica concertada, típico este, que sólo ha sido tratado, no en forma sistemática en textos académicos, sino breve ensayos llevados a cabo por prestigiosos investigadores pero que en última instancia viene a enriquecer el patrimonio teórico y doctrinario y servir de acicate para futuras investigaciones.

Nos resta decir que el presente estudio antes de ser una investigación profunda, es ante todo un breve ensayo que persigue trazar algunas pautas metodológicas que sirvan de premisas básicas para el advenimiento de nuevas investigaciones, a vez que tratamos de motivar que se aborde en forma más sistemática este fenómeno tan transcendental para el futuro de la clase trabajadora.

- 1.1. Planteamiento del Problema: ¿Cuál ha sido la incidencia de la política concertada como mecanismo fundamental en el control del proceso inflacionario?.
- 1.2. Objetivos:
  - 1.2.1. Examinar que la política de ingresos y salarios ha sido ineficaz como estrategia para controlar el ritmo inflacionario.
  - 1.2.2. Examinar que la política de ingresos y salarios no se aprovechó como instrumento de política económica y social.
- 1.3. Justificación: Nuestro trabajo por su carácter polémico y novedoso brinda la oportunidad para que se amplíe aún más el marco de la discusión, el análisis crítico y se investigue en forma sistemática el fenómeno de la política concertada. Hemos pretendido abarcar nuestro problema ofreciendo ciertas herramientas metodológicas mínimas que sirvan para enriquecer el marco teórico necesario para interpretar y comprender la problemática en cuestión.
- 1.4. Hipótesis:
  - 1.4.1. Hipótesis Central: "La política concertada de ingresos y salarios enmarcada en el carácter de un capitalismo dependiente como el dominante en la sociedad colombiana resulta ser como en efecto lo ha sido, un instrumento ineficaz tanto en el control inflacionario como en la política de desarrollo económico y social, tendiente a cerrar la brecha del 50% más de la población".

- 1.4.2. Hipótesis de Trabajo: La política Concertada de Ingresos y Salarios, como modelo transplantado de los países europeos, resultó ser infuncional e inaplicable a las condiciones concretas de nuestra sociedad.
- 1.5. Metodología
- 1.5.1. Tipo de Estudio; La presente Investigación está revestida de un carácter eminentemente teórico.
- 1.5.2. Método Utilizado; En este trabajo he utilizado el Método Estructural Dialéctico, el cual me ha permitido acometer dicho problema desde perspectiva histórica, abarcando los factores políticos, económicos y sociales que en una u otra forma han incidido en la aparición y formación del fenómeno estudiado.
- 1.5.3. Técnicas Utilizadas: Para efecto de llevar a cabo este estudio, se utilizó la documentación Bibliográfica, conferencias y Revistas Especializadas.
- 1.6. Limitaciones: Este trabajo por su carácter novedoso, en el contexto de la problemática económica y social colombiana, tropezó con el inconveniente referente al hecho de que sobre la política concertada en nuestro país existe una escasa información, que ha venido siendo enriquecida por valiosos ensayos llevados a cabo por prestigiosos investigadores, preocupados por las implicaciones de este tipo de política económica.

## CAPITULO II

### INTERVENCIONISMO ESTATAL

#### 2.1. Antecedentes Históricos.

La intervención del <sup>o</sup> estado en la economía, la sociedad la estructura de poder y la cultura no es un fenómeno reciente ni episódico. Constituye un hecho antiguo un dato general relativamente remoto. Desde la antigüedad hasta el siglo XIX, la historia humana ha conocido manifestaciones de intenso intervencionismo estatal<sup>1/</sup>.

Las formas asumidas por las intervenciones estatales del pasado y del siglo XX presentan notables diferencias tanto a lo relativo a las formas como a los fines. En el pasado las formas asumidas por las intervenciones estatales se refieren fundamentalmente a: creación de un cuadro jurídico para la integración nacional y de un control administrativo sobre las actividades económicas, una cierta ingerencia sobre los flujos privados de bienes y servicios, y el otorgamiento de algunos privilegios.

Los fines han sido variados. Los fines económicos han sido restringidos. El Estado no ha tendido a actuar de modo general sobre toda la economía, ni sobre todos los sectores claves. En cuanto a los fines políticos estos se han referidos a la necesidad

---

<sup>1/</sup> Markes Kaplan; "Corporación Pública para el Desarrollo y la Integración de la América Latina". pág. 9, Fondo Cultura Económica, 1.974.

de consolidar y expandir el poder y la independencia del Estado, frente al extranjero y a los grupos sociales internos, mediante una organización autoritaria.

Por consiguiente podemos decir que la actuación del Estado en los procesos socioeconómicos han venido atravesando por diferentes fases.

Estas etapas son las siguientes:

### 2.1.1. Fase Liberal.

Esta fase corresponde al período del capitalismo liberal del siglo XIX y comienzo del siglo XX y comienzo del siglo XX. La intervención del Estado, apenas comienza a dibujarse. Las funciones que cumple son las de un Estado protector o gendarme, para restringirse ha ciertas tareas básicas, relaciones exteriores, y defensa nacional, mantenimiento del orden jurídico, justicia y policía, higiene, educación limitada imposición fiscal. A la empresa privada se le reconoce prioridad absoluta al mismo tiempo que se exige un mínimo de administración pública y se condena toda interferencia gubernamental.

Sin embargo, desde una perspectiva histórica, la intervención estatal durante el período liberal, jugó un papel muy importante en ciertos aspectos fundamentales.

- 1) Acumulación originaria de capital.
- 2) Creación de condiciones para una economía de mercado.

- 3) Arbitraja entre determinados grupos sociales de la comunidad.
- 4) Manipulación del sistema impositivo de la protección aduanera y de la participación política.
- 5) Apoyo diplomático y militar a la expansión externa.

Se trata ante todo, de un intervencionismo estatal limitado, que no cumple tareas básicas encaminadas a vigilar y regir la producción, el consumo ni los precios, que carece de política presupuestaria y monetarias.

A medida que se expande el mercado mundial, el capitalismo liberal alcanza un notable desarrollo.

En el marco de este sistema en expansión, van emergiendo ciertos procesos y fenómenos que se convierten en premisas para un incremento de apoyo estatal, los cuales vienen a modificar su estructura y su imagen tradicional.

Por consiguiente; el incremento del mercado mundial, la sistemática y creciente interdependencia entre las naciones, y entre estas y la economía internacional, el crecimiento del aparato productivo de la gran empresa, y de la exportación de capital, la acentuación de la competencia dentro y fuera de las fronteras nacionales, son elementos que vienen a coadyuvar la necesidad

de un mayor apoyo estatal, su asenso vertiginoso de grandes empresas concentradas en procesos de monopolio, se contraponen el desarrollo de sindicalismo obrero, que emerge y se afirma como grupo nacional en contraposición de la maquinaria gubernamental <sup>2/</sup>.

La sucesión de crisis económica y de conflictos sociales, políticos y militares, con su consiguiente secuelas de trastornos, van desmenuzando los principios y naciones tradicionales, acerca de la naturaleza inmutable de las estructuras vigentes.

Y acerca de la auto-regulación automática de la producción, del mercado y de la sociedad.

Nos acercamos de esta manera a otro período decisivo en los fines y tareas de apoyo estatal.

### 2.1.2. Crisis de 1.929.

La crisis de 1929 y el largo período de depresión que se extiende hasta el estallido de 2a. guerra mundial, son factores que determinan la necesidad de una mayor ingerencia estatal y de una regulación apropiada.

El Estado, se convierte en único sector que -

---

<sup>2/</sup> Markos Kaplan. IBEM. Ibidem, pág. 10.

escapa de la crisis, detado de recursos para -  
atenuarla y superarla.

Su intervención se ve justificada en sus reglamentos y en sus empresas en el sentido en que entra a actuar como un instrumento para atenuar los efectos mas catastrófico de la crisis , y para regular las inversiones y los procesos productivos.

Por otra parte el asenso de sectores intermedios y populares (clases medias, proletariado industrial, campesinado) vienen a traducirse en unamayor democratización del Estado, y en exigencia de que su poder sea usado en radio de acción más amplia y en un sentido de mayor justicia y de creciente igualación de oportunidades <sup>3/</sup>.

El Estado asume nuevas responsabilidades, encaminadas a la elevación constante de los niveles de inversión, producción, ingreso y bienestar, a la vez que intervienen para impedir - que grupos dominantes organicen y regulen mercados y precios en su propio beneficio y en perjuicio de sectores mayoritarios de empresarios consumidores.

El florecimiento y fortalecimiento de organizaciones que representan a diversos grupos sociales, y los diferentes conflictos que se producen entre sí, obligan a intencificar el papel

---

<sup>3/</sup> Markos Kaplan. IDEM, Ibidem, pág. 12.

Arbitral del Estado, para regular el funcionamiento de las relaciones mutuas y de las negociaciones colectivas entre dichas organizaciones.

La interpenetración entre grandes consorcios y gobiernos, traducidas en últimas instancias en la unión personal de equipos privados y públicos facilita en muchos casos el uso de la maquinaria y de las intervenciones del Estado para fines particularistas (sosten de empresas en dificultades, mediante la utilización de instrumentos bancarios, monetarios, crediticios y fiscales asunción por parte del sector público de ramas o unidades no rentables pero indispensables para el sector privado).

Como hemos podido observar, los actos de intervencionismo gubernamentales y controles públicos han obedecido a ciertos factores y situaciones coyunturales, que obligan al Estado a la utilización de meros paliativos y de ciertos recursos operativos, para hacerle frente en forma desarticulada y desorganizada a ciertas situaciones de desequilibrio.

De esta manera, antes de 1.939, la intervención estatal tiende a consolidarse por propia dinámica y por mecanismo de auto-sustentación. Aparecen los primeros gérmenes de planeación, para superar la anarquía de intervenciones -

inórganicas y contradictorias; tratándose de -  
 coordinarlas y racionalizarlas. Aparecen nue-  
 vas metodologías y técnicas que vienen a a-  
 pertar un instrumental más refinado en tal  
 sentido.

A partir de la 2a. Guerra Mundial y el rea-  
 juste post-bélico de las experiencias socia-  
 listas y de la descolonización, las tenden-  
 cias indicadas al intervencionismo y control  
 del Estado y a la planeación, se ven refer-  
 zadas y enriquecidas.

La preparación bélica antes de 1.939, y la -  
 economía de guerra entre la fecha y 1.945 -  
 otorgan al dirigismo estatal un carácter -  
 de totalidad. La necesidad de auto-suficien-  
 cia bélica, la movilización de recursos hu-  
 manes y materiales, el avance tecnológico  
 producidos en casi todos los países belige-  
 rantes, conducen a una más acentuada inter-  
 vención del gobierno y a un mayor incremento  
 de empresas públicas.

La multiplicación de áreas ocupada por eco-  
 nomías de planeación centralizadas a ideolo-  
 gía socialista, no han dejado de ocasionar  
 sus impactos y sus consiguientes efectos en  
 el resto del mundo; sobre todo en las nacio-  
 nes desarrolladas de tipo capitalista y en  
 las del "Tercer Mundo". Las experiencias so-  
 cialistas, han revelado la posibilidad de -

una forma diferente de crecimiento y organización de la economía y de la sociedad, y - una nueva modalidad de acometer al desarrollo económico, a la vez que ha demostrado las - posibilidades de intervención de Estado- y - de su planeación como factor de desarrollo.

## 2.2. Intervencionismo Estatal en América Latina.

En América Latina se han dado en las últimas décadas - procesos en partes paralelos y convergentes de inter - vencionismo estatal y expansión del sector público. Las raíces de dichos procesos pueden hallarse en los comienzos mismos del período colonial.

Así por ejemplo a partir de su emancipación de España y Portugal desde 1810 en adelante, América Latina pierde su unidad política y administrativa de que gozara durante el período colonial, y acaba por fragmentarse en dos decenas de países diferentes <sup>4/</sup>.

En estas circunstancias la independencia política formal va acompañada por la incorporación de las naciones Latineamericanas a un nuevo esquema de división y especialización internacional del trabajo, en virtud del cual son llevadas a acoger un modelo de crecimiento hacia afuera, impulsado por estímulos externos (comercio exterior, inversión extranjera) y sin ninguna transformación significativa en las estructuras. De esta manera los países Latineamericanos tienden a convertirse dentro del contex-

<sup>4/</sup> Markes Kaplan, IDEM, Ibidem , pág. 18.

te del mercado Mundial en proveedores de un producto primario para la exportación hacia la Europa Occidental y los EE.UU. y en receptores de bienes industriales, y capitales provenientes de aquellos centros metropolitanos. Mercado del nuevo rumbo que toman las relaciones comerciales internacionales de las naciones Latino-americanas, el crecimiento económico adquiere un carácter subordinado y desequilibrado por ramas sectores y regiones.

El nuevo Estado Nacional refleja esta situación pero también viene a operar como agente activo de su configuración. El Estado se institucionaliza a sí mismo, a los grupos e individuos y a las relaciones de éstos entre sí y con el gobierno. Crea un orden político-militar y una legalidad que regula el poder y la dinámica de una sociedad estructurada a partir de una economía liberal dependiente. Construye un aparato administrativo y un sistema financiero. Asume a la vez importantes funciones de educación e ideología. Desempeña una función especial en la organización de la economía y en la elaboración y aplicación de la política económica, la cual se traduce en el control y uso de los recursos productivos.

La estructura y la dinámica del Estado Nacional de los países Latino-americanos, ha estado determinada por los cambios producidos en el sistema internacional; se refiere al impacto de la segunda Revolución Industrial, del replanteo del equilibrio entre los grandes centros metropolitanos, la Revolución Rusa y los ce -

mienzos de la crisis colonial.

Estas modificaciones que se dan en el ámbito internacional, incide en la América Latina y es así como el centro de expansión económica y de poder político se desplaza de Europa, en el caso particular de Gran Bretaña hacia los EE.UU.

Es entonces cuando en el seno de los principales países Latinoamericanos se producen cambios significativos.

Las economías de carácter primario-exportadora crecen y se diversifican, induciendo ciertas formas de urbanización, industrialización e incrementos del sector terciario y la expansión de las capas medias y trabajadoras que precenizan una mayor participación en el sistema del poder y en el Estado.

El Estado pretende más que antes ser representante de toda la sociedad y árbitro entre los grupos. La política comienza a perseguir en mayor grado objetivos tales como: la defensa del patrimonio nacional, la promoción de recursos y desarrollo internos, el mejoramiento de los niveles de ocupación, ingresos y condiciones de vida.

A partir de las crisis de 1.929 América Latina viene a participar en el proceso contemporáneo dentro del cual hoy se mueve. El fenómeno de intervencionismo estatal adquiere su fisonomía actual. El modelo de crecimiento basado en la demanda externa de productos primarios y la economía agropecuaria minera entra en crisis. Es decir, se debilitan los factores tradicio-

nales de crecimientos de superficie por estímulo - externo y se produce un ~~nuevo replantamiento~~ en la política mundial en el sentido de que los EE.UU. Viene a convertirse en el centro del mercado Occidental.

Un nuevo tipo de relaciones van naciendo entre los países desarrollados y América Latina, al mismo tiempo que en el interior de estos últimos se va consolidando todo un proceso de urbanización e industrialización aceleradas. Se forman nuevos grupos sociales capas medias, proletariado industrial. Se va a firmando una ideología de tipo nacionalista y desarrollista, a la vez que se estimula los factores internos de crecimientos (ahorro, inversión nacionales de tipo público y privado, mercado interno). Se toma conciencia de la necesidad de utilizar instrumentos, mecanismos y políticas encaminadas - a promover la expansión y la organización racional de la economía en todo sus sectores.

El papel del Estado nacional en los países Latinoamericanos se ha ido concentrando fundamentalmente en los siguientes fines:

- 1o.) Cumplimiento de políticas compensatorias, anticíclicas y de crecimiento económico, tendientes a la estabilización y modernización de las estructuras socio-económicas, políticas e institucionales.
- 2o.) Creación de condiciones favorables a la acumulación de capitales y a la expansión de la -

gran empresa privada.

- 3e. Atención de los problemas planteados por los desequilibrios internos y externos, la urbanización y la industrialización, satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de nuevas necesidades.
- 4e. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación de nuevas fuerzas y estratos sociales, de la competencia y conflictos de grupos.

Para el cumplimiento de estas tareas el Estado ha adoptado una nueva técnica gubernativa más refinada y eficiente lo mismo que una serie de instituciones e instrumentos de control regulación y promoción. Es decir el aparato gubernamental se ha venido hipertrofiando.

Es necesario conocer el uso del sector público y de las empresas gubernamentales por parte del Estado como órganos especiales para la ejecución y gestión de planes, proyectos y programas que no encuadran en lo que se considera su actividad normal (industria, comercio, desarrollo).

A continuación damos a conocer cuáles son las posibilidades que el sector público proporciona al Estado para influir en la estructura, orientación, funcionamiento y previsión de la economía general.

## 2.3. El Estado y el Sector Público en América Latina.

En la América Latina, debido a los cambios en el -

sistema internacional y la estructura socio-económica interna, se va afirmando en forma sistemática un intervencionismo gubernamental desarrollando funciones básicas como las siguientes:

- 1o.- Protección
- 2o.- Previsión de servicios sociales.
- 3o.- Actuación empresarial (producción y comercialización de bienes y servicios).
- 4o.- Control general de la asignación y uso de los recursos.
- 5o.- Arbitraje socio-político antes los grupos componentes de la sociedad.

Se da por tanto una ampliación de tareas y responsabilidades a cargo del Estado, el cual ha exigido la utilización creciente de mecanismos y políticas con el fin de influir la conducta de los sectores más representativos de la sociedad.

El Estado, por consiguiente desarrolla una serie de instrumentos legales a saber:

- 1o.- Reformas constitucionales.
- 2o.- Legislación Laboral.
- 3o.- Legislación sindical y de revisión social
- 4o.- Restricciones a la propiedad privada.
- 5o.- Coordinación y financiamiento de inversiones
- 6o.- Uso de impuesto, del gasto público.
- 7o.- Emisión monetaria
- 8o.- Control de costos, precios y cambios.

Como podemos observar, la gestión del Estado en la actividad económica es bastante compleja. A parte de construir un aparato administrativo y un sistema financiero, viene también a desempeñar una función especial en la organización de la economía.

Por consiguiente, la utilización del sector público por parte del Estado brinda las posibilidades para influir en la estructura, orientación, financiamiento y previsión de la actividad económica, teniendo fundamentalmente a la creación de condiciones de equilibrio y crecimiento de la economía.

La participación del sector público en los países latino-americanos es cada día más creciente, en el sentido de que abarca un gran número de actividades, instrumentos y órganos bajo el control directo del Estado, los cuales permiten a éste intervenir en procesos socio-económicos y circular bienes y servicios.

La influencia e importancia del sector público se manifiesta en los siguientes hechos:

- 1o.- Incremento de los gastos consolidados del sector público en términos absolutos globales y per cápita y como participación en el producto nacional bruto.
- 2o.- Aumento de la participación del sector público en la oferta y su aportación al producto nacional, influencia sobre los niveles de precios, abastecimiento a consumidores y empresas.

- 3e.- Aumento de la participación en la demanda global de bienes y servicios para consumo y para inversiones.
- 4e.- Contribución del sector público a la formación del ahorro, a la movilización y asignación de recursos para el desarrollo y el bienestar social.
- 5e.- Participación directa en la inversión global.
- 6e.- Mantenimiento y elevación de los niveles de ocupación laboral y de ingresos de la población, sostén de la capacidad adquisitiva del mercado y mantenimiento de precios políticos de bienes y servicios.
- 7e.- Estimulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas.
- 8e.- Regulación de la estructura y funcionamiento del mercado y de las condiciones competencia y monopolio.
- 9e.- Contribución a un desarrollo más diversificado e integrado de la economía.

Es pues evidente como la maquinaria estatal de los países latinoamericanos se han venido hipertrofiando en tamaño, complejidad y envergadura de acción.

Es un hecho inseludable constatar la tendencia del Estado y la burocracia gubernamental a convertirse naturalmente en un conglomerado social bastante di-

ferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia relativa respecto a los grupos en presencia.

La participación del "state" en los países latinoamericanos ha ido aumentando en número y en actividades. Este como hemos visto se ha traducido en la regulación y participación en forma y funciones socio-económicas que se considera de interés público.

Un hecho que se destaca por sobre todo es sin dudas el crecimiento del sector público en América Latina. En la década de 1.950 el sector público en la mayoría de los países experimentó un gran desarrollo - que se manifestó en la expansión de sus gastos y en el crecimiento del aparato estatal, sobre todo en las entidades descentralizadas. Este se tradujo en una mayor participación del gobierno central y del sector público en su totalidad en el producto nacional. <sup>5/</sup>

En diversos países la expansión del sector público ha ido acompañada de un aumento del personal de la administración pública. Este crecimiento de los cuadros suele ser inducidos por factores de carácter estructural. El efecto, cuando el crecimiento de la población hábil para trabajar excede la capacidad -

---

5/ Gonzalo Martner. "Planificación y Presupuesto por Programas". , pág. 9, siglo XXI, S.A. 1.976.

de las actividades económicas (agricultura, construcción, industria etc.) , para absorber mano de obra , el gobierno se ve forzado a actuar como elemento compensador, o sea, la presión por obtener ocupación en la burocracia , es una consecuencia de la debilidad del crecimiento económico.

Esto ocurre, fundamentalmente en los sectores de las clases trabajadoras que si no encuentran empleo en la agricultura, industria o la construcción lo buscan en el comercio la banca o los servicios o se desplazan irremediamente hacia la administración pública.

En efecto, en los países latinoamericanos es tarea primordial del Estado la formación del capital social básico o de infra-estructura para crear las bases de la industrialización.

Las tendencias actuales muestran un proceso de descentralización y descenctración de los gastos del sector público en América Latina, que es el fruto del propio desarrollo económico de los países. La necesidad de ampliar las instalaciones de acueductos, alcantarillados, viviendas, energía eléctrica y demás obras básicas han determinado el desarrollo del gran número de Institutos descentralizados.

#### 2.4. Actividades Básicas Intervenidas por el Estado.

El estado en nuestros días, ha venido interviniendo

de en actividades básicas como las siguientes:

#### 2.4.1. Los Servicios Públicos.

Es una actividad ejercida por el Estado directamente o por delegación encaminada a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, sin ánimo de lucro. Es un sentido más amplio el concepto de servicio público - incluye la satisfacción inmaterial de ciertas necesidades o servicios sociales ya sea - aquellos que presta el Estado a los particulares.

Existe una variedad de servicios públicos, que por su naturaleza, son indelegables, como los de policía, administración de justicia, etc. Otros son con frecuencia prestados por concesionarios, bajo el control oficial, como los transportes. Dentro del sistema bancario, como actividad privada, el crédito intervenido por el Estado es un servicio público indispensable para la comunidad.

Las personas privadas, aportando capitales propios, ejercen ciertas actividades propias del servicio público, algunos como la explotación de los ferrocarriles, transportes aéreos, distribución de viveres y combustibles, teléfonos, etc.

#### 2.4.2. El Estado Empresario.

En la medida en que la nación de servicios -

públicos se ha venido ampliando, se observa que el Estado ocupa, poco a poco, el radio de acción que anteriormente denominaba de manera exclusiva la actividad privada. De esta forma, en muchos países el Estado explota minas, dirige industrias y actúa como empresario y comerciante. O sea, que el dominio privado se halla hoy muy restringido ya que en la mayoría de las actividades económicas y sociales, el Estado interviene en forma más o menos acentuada.

Así por ejemplo, vemos que el Cooperativismo es - tal vez, la fórmula más avanzada del Estado empresario. El Cooperativismo es fórmula tripartita, por el Estado el patrón y el obrero, cuya modalidad principal es la de atribuir carácter de derecho público, a todos los gremios y actividades económicas debidamente organizados.

El Estado empresario, presenta muchas desventajas. El empleado oficial no puede improvisarse como técnico en el manejo de una industria; carece de estabilidad, su nombramiento y permanencia en el cargo es a veces, resultado de la presión política. Se ve imposibilidad en sustituir a quien se ha formado en la actividad privada y tiene un conocimiento íntimo del mecanismo de una industria cualquiera.

Por otra parte, la administración oficial, a más de costosa, es lenta, ya que se desenvuelve con

sujeción a normas y trámites dependiese.

#### 2.4.3. Control del Comercio.

El control del comercio comprende básicamente - importaciones y exportaciones, se complementan - con el control de cambios, cupes y comercios de - importación lista de prohibida importación, control de precios.

#### 2.4.4. Los Carteles.

Es una forma de intervención muy usada en la economía dirigida y su objeto es la necesidad de producir a las necesidades permanentes del consumo y a la demanda del mercado. La intervención estatal frente a los carteles difiere según la organización social de cada país. En las naciones socialistas, el Estado utiliza todas las herramientas del poder para dominar los procesos de producción, distribución, y consumo. En los países capitalistas el cartel no se desvía de su propósito inicial de ajustar la producción a las necesidades permanentes del mercado, en busca de una estabilidad de precios, en que beneficie a industriales y consumidores. En las épocas de crisis, regulan ciertas industrias básicas y contribuye a formalizar cierta clase de acuerdo para limitar la producción a la demanda del mercado, acuerdo que cuando, con la aceptación de un determinado porcentaje de las empresas interesadas, obligan a las otras, aun cuando no hayan participado en el comercio.

#### 2.4.5. Estabilización de Precios:

Es una de las actividades más intervenidas - por el Estado. A esa difícil estabilización solo se puede llegar mediante un adecuado nivel de producción; complementado con un volumen de circulante ajustado a las necesidades de la producción y de consumo. En los casos de anormalidad será preciso acudir a las reglamentaciones de precios, venta obligatoria, racionamiento, control de la producción; y de la distribución.

La estabilización de precios por el procedimiento mecánico de la venta obligatoria de los artículos esenciales, al precio oficial, no ha dado resultados satisfactorios. La experiencia ha demostrado que el artículo materia de tan drástico control desaparece del mercado o, por lo menos, escasea en forma alarmante especialmente en el caso de los productos alimenticios.

#### 2.4.6. Control sobre los Ingresos Privados.

Con criterio fiscal el impuesto es un tributo obligatorio a toda persona, natural o jurídica para sobrevivir a las necesidades del Estado, de acuerdo en su capacidad económica y su derecho a recibir compensaciones o beneficios especiales. Así ocurre con el gravamen de capital como medio para limitar la for-

tuna privada . Las tarifas altas y progresivas a las herencias tienen similar finalidad. Ambos sistemas de imposición prependeden por la - distribución de la riqueza tratando de evitar la concentración de los grandes capitales. En este sentido el Estado debe aplicar una política fiscal para precurar la armónica distribución de los ingresos y de los gastos públicos con el fin de amortizar la fluctuaciones del ciclo económico, tratando de mantener una economía progresiva, con elevado nivel de empleo, pero evitando a la vez estimular el proceso inflacionario.

La interdependencia de las finanzas públicas con la economía es consecuencia del modo de acción cada vez más amplia del Estado moderno, y del nuevo criterio social de los gastos públicos, así como de las frecuentes manifestaciones del Estado empresario en aquellos ramos - que anteriormente eran del exclusivo dominio de actividad privada.

#### 2.4.7. Gastos Públicos.

El Estado, no puede permanecer indiferente a los fenómenos del paro y del desempleo. Cuando por cualquier circunstancia, se restringe la inversión privada y disminuye el volumen de - la producción, es precisamente cuando los gastos públicos deben hacer sentir su beneficio - influjo en la política de pleno empleo.

## INTERVENCIONISMO ESTATAL Y CAPITALISMO DE ESTADO EN COLOMBIA.

### 2.5. El Papel del Estado en Colombia.

"La naturaleza del Estado colombiano, ha estado evidentemente ligada a las estructuras de dominación interna y externa e a la forma de el proceso de industrialización <sup>6/</sup>.

Estas relaciones de dependencia han incidido en una u otra forma sobre la transformación del Estado. Por lo tanto comenzaremos por señalar las etapas más importantes por las cuales ha venido atravesando la intervención estatal en Colombia.

a) Durante la etapa del desarrollo hacia el exterior, el Estado tiende a jugar un papel de simple intermediario cuya única función es la de favorecer las relaciones directas del sector exportador con los centros dominantes. Antes de conformar y unificar la incorporación del país al mercado internacional.

Desde los comienzos del siglo XX el Estado se dedica a gestionar préstamos en el extranjero y a impulsar en forma eventual inversiones directas extranjeras, afirmando su papel de intermediario. Estos préstamos están destinados a inversiones que vienen a estrechar las relaciones entre la -

---

6/ Daniel Pecaut, Política y Sindicalismo en Colombia, pág. 19, ed. La Carreta, 1.973.

economía nacional y el mercado internacional: Construcción de carreteras y ferrocarriles. El Estado -  
 tiende a ampliar sus funciones y arrebatar su simple papel de intermediario.

En esta primera fase el Estado favorece al grupo -  
 ligado a la exportación, pero una vez iniciada la política de préstamos, el Estado viene expandir el radio de sus funciones para buscar una mayor vinculación al mercado internacional.

- b) Durante la crisis de 1.929 el Estado acumula sus efectos con los producidos por el período de los préstamos extranjeros. De esta manera, el Estado debe subsidiar los sectores que producen para el mercado interno, garantizarle protección y en general debe regular entre los diversos sectores los efectos producidos por la reducción de la capacidad de importar, ya que se ha asumido a una nueva relación de dependencia caracterizada en una reducción del valor de las exportaciones y limitación de las importaciones. Este implica fundamentalmente que la nueva relación de dependencia sea condición suficiente para que el Estado deje de ser un simple intermediario con el exterior y amplíe sus funciones al mercado interno.

Esta transformación del Estado produce cambios importantes en la definición de grupos y en la articulación de las relaciones sociales.

En esta fase el Estado deberá distribuir en el pla-

no interne las consecuencias de la crisis mundial a la vez que procurará por controlar la creciente movilización de los sectores populares, aunque reconocen<sup>do</sup>les ciertos derechos y favoreciendo de paso a la industrialización.

c) En este período la naturaleza del Estado se traduce en nuevo tipo de relación de dependencia que se manifiesta esencialmente en la penetración de inversiones extranjeras en el sector industrial y particularmente en la importancia creciente de las grandes empresas. En ese sentido el Estado entra a controlar una parte de las inversiones así como intervenir más directamente en el sector privado mediante la fijación de salarios.

En esta última fase podemos observar un fortalecimiento del Estado como grupo o sector económico en la medida que asuma nuevas funciones. Además, una vez pasada la crisis, el Estado se ve abocado a cumplir un papel regulador al mismo tiempo que se amplía el sistema político, en la medida en que gran parte de las masas trabajadoras logran un mayor reconocimiento de su participación en la distribución del producto social.

En efecto, es en esta época en que el movimiento sindical toma cuerpo llegando a constituirse en un elemento importante dentro del marco político y en donde la clase obrera se afirma en formulación y conducción de la política.

A partir de este momento y en adelante el Estado se -

convierte en el actor económico más importante, en el organizador de la economía nacional y en última instancia de negociador burocrático entre los conflictos políticos del sistema.

En nuestros días asistimos a un fortalecimiento del poder y de las funciones del Estado a partir de 1968, fortalecimiento que se expresa en el país en lo político y en lo económico <sup>V</sup>.

En el plano político mediante la reforma constitucional de 1968 el Estado logra un margen de autonomía frente a las presiones de los partidos políticos y del congreso; al mismo tiempo que contribuye a una cierta racionalización de su funcionamiento interno. En el plano económico el Estado ha creado nuevos instrumentos con el fin de captar el ahorro (Fondo Nacional del Ahorro, Fondo Regional de Capitalización) y ha delegado una mayor envergadura a los instrumentos destinados a orientar las inversiones (Ifi, Bip, etc.) Desde 1967 dispone con el decreto 444 de una capacidad de control sobre las inversiones extranjeras y sobre la re-exportación de utilidades, facilitando la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, las cuales trasladan una gran cantidad de capitales hacia el sector de la construcción, ha habido también un ascendente control de los grupos económicos dominantes del aparato del Estado tanto a nivel del gobierno central como al de los institutos descentralizados.

---

<sup>V</sup>/ Daniel Pecant, IDEM, *Ibidem*, pág. 277.

Paralelamente se ha desarrollado una política tendiente a limitar "los privilegios" de la clase obrera tan a menudo denunciados por Carlos Lleras Restrepo, propósito que reaparecen en la necesidad afirmada por Alfonso López Michelsen, de una "política de salarios" <sup>8/</sup>. Se debe, sin embargo, reconocer que hasta ahora el Sindicalismo ha permanecido a la defensiva frente a la consolidación de los sectores dominantes muy a pesar que algunos de sus derechos se han visto reducidos en muchos aspectos desde 1.966. El Estado a pesar de su fortalecimiento se muestra menos sensible a cualquier presión sindical, y políticamente se ha esforzado efectivamente por reducir la capacidad de negociación de la clase obrera.

## 2.6. Capitalismo de Estado en Colombia.

El capitalismo de Estado es una tendencia universal del sistema capitalista, particularmente acentuada después de la crisis de los años 30 y de la expansión de la post-guerra. Como tal ha sido presentada como una alternativa de desarrollo para los países atrasados.

Es a partir de los efectos de la Gran Depresión del capitalismo a nivel mundial cuando empieza a estructurarse en el país un capitalismo de Estado enmarcado por la situación de dependencia, caracterizada esencialmente por la penetración masiva de capital extranjero que entra conjuntamente con el capital nacional a intervenir en el proceso de industrialización del

---

<sup>8/</sup> Daniel Pecaute IBEM, *Ibidem*, pág. 279.

país y a orientar el fomento de la economía nacional.

Es así como el Estado, aparte de convertirse en árbitro de los conflictos que se desencadenan en el sistema político, es llamado a representar los intereses de las fuerzas monopolísticas.

Uno de los aspectos más relevantes en nuestros días es la utilización en forma intensiva del Estado por parte de los grupos económicos dominantes con el objeto de convertirlo en un instrumento cada vez más eficaz de sus intereses. "Este tipo de utilización del Estado se suma a la manipulación política que era la forma predominante del manejo del Estado como herramienta de las clases dominantes y se traduce en un ascendente intervencionismo en la economía manifestado en una clara ingerencia en el campo cambiario, racionalización de las actividades monetarias y financieras y en la promoción directa de empresas" <sup>9/</sup>.

Esta última característica, diferencia claramente el intervencionismo que se empieza a hacer en esta época, con el efectuado en años anteriores, el cual se circunscribía fundamentalmente al proteccionismo de tipo aduanero y débiles estímulos a la industrialización.

Esta nueva modalidad de apoyo estatal que incluye al Estado como promotor directo de empresas, señalan el -

---

<sup>9/</sup> Centros de Estudios "Anteo-Quimbaya". Formación del capitalismo en Colombia, pág. 78. ed. Colombia Nueva.

surgimiento en estos años del capitalismo de Estado en Colombia emarcado por nuestras condiciones de país neo-colonial.

Por tal razón el uso sistemático del Estado responde a los intereses del gran capital y de los grupos económicos hegemónicos, ya que el control que estos mismos han venido ejerciendo en las empresas estatales desde su nacimiento, permite en el futuro su respectiva adquisición cuando empieza a ser rentable.

Una de las manifestaciones del capitalismo de Estados es la que hace referencia a la compra o fortalecimiento de empresas privadas que se encuentran en situación de quiebra o de baja rentabilidad, así como el hecho - que la mayoría de las inversiones "sociales" llevadas a cabo por el Estado tienen por objeto dotar de una infraestructura adecuada al crecimiento de la producción capitalista.

Uno de los rasgos definitivos en nuestros días es la integración de los países periféricos a la metrópoli - y la peculiar conformación interna de las empresas - conjuntas. <sup>10/</sup>

Los intereses de ambos sectores se identifican y se articulan entre sí. De esta manera, la burguesía nacional

---

<sup>10/</sup> Mario Ramirez Rancane", Evolución de Empresarie Imperia - lista en la Economía Mexicana. En Desarrollo Indo-americano, pág. 53 # 35.

con la burguesía imperialista están en condiciones de participar en el reparto que resulte de explotación de nuestros propios recursos.

Además, las empresas mixtas internacionales quedan - protegidas por las leyes burguesas de nuestro país, las cuáles han sido reformuladas para dar cabida a estas nuevas empresas. En esta forma la burguesía imperialista al igual que la burguesía nacional están plenamente acordes en la creación de empresas formadas - en forma conjuntas bajo la égida de estos grupos dominantes.

## CAPITULO III

### POLITICA CONCERTADA

#### 3.1. Ubicación Histórica de la Política Salarial en Colombia

Aunque en el pasado algunas normas legales se refieren a las remuneraciones de los trabajadores y tratan aspectos relacionados con prestaciones sociales, es a partir de la década del treinta, con el fortalecimiento de la organización obrera, cuando se da comienzo a una política salarial en Colombia <sup>11/</sup>

Para esa época, la capacidad organizativa de los trabajadores y su relativo nivel de conciencia política, le permite no sólo conseguir significativas conquistas económicas y sociales, al mismo tiempo que las clases trabajadoras emergen en el campo político como una auténtica fuerza de presión. En los años 30 es cuando se da pie legal a la organización de trabajadores con sindicatos.

En efecto, es esta época en que el sindicalismo toma cuerpo y en la cual llega a constituirse en un elemento muy importante del sistema político. Pero es de señalar que las bases industriales existentes eran muy débiles, y a pesar que las crisis de 1930 viene a acelerar el proceso de industrialización, el sindicalismo es aún muy frágil.

---

<sup>11/</sup> José Consuegra, "Salaries, Ingresos e Inflación, pág. 36 ed. Unimar, U. de Medellín y U. de Simón Bolívar 1976.

Si se excluyen los servicios públicos y los pees en -  
claves extranjeras, encontramos muy pocas concentracio-  
nes obreras, lo que no alcanzaba a darle una base sólida  
al sindicalismo industrial.

Después de la crisis de 1930-31, la actividad sindical  
renace en ciertos sectores claves. Algunos sindicatos  
de empresas industriales comienzan a manifestar una cier-  
ta combatividad. Es decir, empieza la clase trabajado-  
ra a cuestionar la prepotencia patronal y a exigir el -  
reconocimiento de sus derechos.

De esta forma la clase trabajadora sistemáticamente se -  
va convirtiendo en el terreno político como una fuerza  
de presión que se organiza en sindicatos para proteger  
el nivel de sus salarios ante la arremetida elevación  
de los precios.

La ley 83 de 1931 reconoce oficialmente la organización  
sindical y reglamenta el derecho de huelga. En 1934 se  
reconoce la jornada de ocho horas de trabajo al menos -  
para los empleados.

A partir de la Ley de 1931 el número de sindicatos au-  
menta. A los sindicatos obreros se les atribuye una im-  
portancia fundamental. Los trabajadores, tratan de movili-  
zarse por fuera de los marcos del Estado y poner en te-  
la de juicio el sistema de dominación política y las for-  
mas de dominación económicas.

En ausencia de una política de cambio social, la depen-  
dencia del sindicalismo con relación del Estado se tradu-  
ce en una fuerte institucionalización de las organizacio-  
nes obreras.

Mediante la ley 187 de 1959 se creó El Consejo Nacional de Salaries, con funciones sobre el régimen de Salaries e integrado por el Ministerio del Trabajo, por delegados los - Ministros de Hacienda, Fomento y Agricultura, por un Delegado del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, por un médico del trabajo y un Ingeniero Industrial designado, por el Ministro del Trabajo, por dos delegados de las - asociaciones de los patrones e particulares, por un delegado de los pensionados oficiales y particulares y por dos delegados de las organizaciones nacionales de asalariados.

Este Consejo Nacional de Salaries tiene a su cargo la fijación y revisión periódica por lo menos cada dos años, de los salaries mínimos regionales, de acuerdo al estudio y división del país por regiones económicas, además fija los coeficientes de incrementos en los salaries mínimos de acuerdo a la calificación de los operarios con el fin de determinar también los salaries mínimos profesionales.

En artículos 6 y 7 de esta ley se estableció también una prima móvil con el objeto de conseguir reajustes en los salaries mínimos vigentes de acuerdo con las alzas registradas en el costo de la vida .

Posteriormente en 1963 se introdujeron modificaciones a través de la Ley 1ª . Dicha ley establece algunas consideraciones - importantes que tiene que ver con los reajustes de las tasas salariales.

A través de la ley 6 de 1945 se establece todo un marco legal. Esta ley representa buena parte del marco legal, de la acción

sindical. Encontramos en ella lo que bien pudiéramos llamar "Medidas Sociales", definición de un salario mínimo limitación de la jornada a ocho horas de trabajo, pago de horas extras; etc. También hay medidas de protección a los dirigentes sindicales, se defiende el derecho de huelga, pero hay medidas también encaminadas a consolidar el control del Estado sobre los sindicatos, control oficial del estado en las reuniones sindicales, prohibición de huelgas que se salgan del marco de la discusión de pliego de peticiones, en fin, reconociendo privilegios al sindicato de empresas. Se constituye en suma un cuadro legal que permite una generalización del sindicalismo, aún cuando se afianza un estrecho control del Estado.

La legislación social promulgada en 1944 y 1945 contribuye a establecer legalmente una serie de prestaciones sociales en las empresas. El decreto de 1944 contribuye a generalizar las prestaciones sociales en el interior de las empresas.

En los años 50 se interfiere y recorta la libertad sindical. Ya en la nueva normalidad política desde 1.957 vuelve a tener vida y presencia la organización de los trabajadores con sindicatos para defender sus derechos y avanzar en sus conquistas laborales 12/.

### 3.2. Salarios Mínimos.

El salario mínimo es una de las conquistas del proletariado y tiene como objetivo mantener una remuneración mínima que impida la baja del nivel de los salarios ne-

12/ Isidre Parra Peña; en "Política de Ingresos y Salarios".  
Revista de Desarrollo Iberoamericano # 27 pág. 37 .

minales, dados cierto límite por el posible" efecto de determinaciones abusivas de los patrones <sup>13/</sup>.

Para el 2 de Mayo de 1.975, es convocado el Consejo Nacional de Salarios con el fin de discutir algunos aspectos relacionados con la "Economía Concertada". En este diálogo asisten los grandes patronales (SAC, ANDI, ACOPI, ANIP) y en representación de los obreros solo las centrales UTC y CTC. En ella se discute el punto del salario mínimo, tratándose de integrar el salario rural y el urbano y el alza que permita cubrir el aumento de la canasta familiar. La respuesta dada por los patronales es que la respectiva alza en los costes de mano de obra vienen a producir inflación y desempleo, y en esta forma justifican su oposición a dicha propuesta.

El 29 de Julio de 1.976 se clausura el Consejo Nacional de Salarios. El Gobierno establece por decreto el aumento del salario mínimo que según al grupo de trabajadores, pasó de un promedio de \$1.200 a \$1.600. Pero es de señalar que el aumento ha sido gradual y que por lo tanto dicho salario mínimo se convierte en salario máximo para la clase trabajadora.

Según el DANE para sólo cuatro ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) el 25% de la población ocupada jornalaba hasta \$2.000 del 77 y Marzo del 77 y el 50% de la población ocupada en este mismo rubro de \$2.000.

A continuación presentamos algunas cifras arrojadas por el DANE en Agosto de 1977 con el fin de verificar el aumento gradual en contraste con el crecimiento del coste de la vida.

CUADRO # 1.

COSTO DE LOS CONSUMOS MÍNIMOS

	Obreros	Empleados
Agosto 1.974	\$ 3.055	\$ 5.656
Agosto 1.977	6.426	11.924.20
Crecimiento en \$	3.371	5.638.20
Crecimiento en %	110.3	100.00

Fuente: El Espectador, Noviembre 14/77.

Podemos observar en este cuadro como el costo de los consumos mínimos para los obreros, según el DANE en Agosto de 1.977 es de \$ 6.426. habiendo crecido a una tasa promedio anual del 37% y para empleados en Agosto del presente año es de \$ 11.294.20; lo cual viene a significar el doble de lo que costaba hace tres años los consumos para empleados con una tasa anual de crecimiento del 33.3%.

Con el fin de ilustrar la merma que ha sufrido la clase trabajadora en sus salarios nominales, podemos tomar como muestra la información que nos suministra el DANE para el caso de los salarios promedios en la Industria Manufacturera.

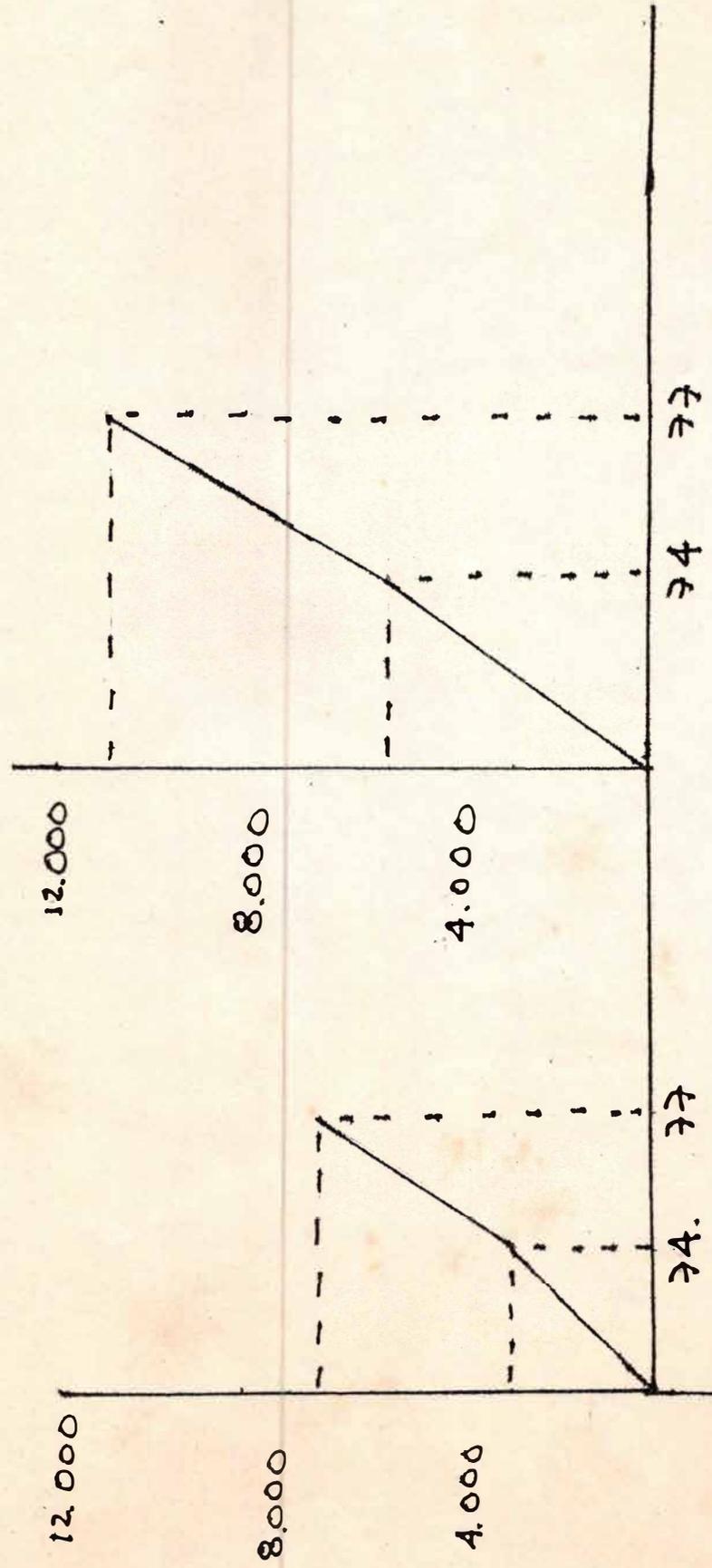
En Agosto de 1.974 era de \$ 2.275. con el salario nominal y en Diciembre de 1.976 registraba \$ 3.603. Expresado en términos de salarios real en Diciembre de 1.976 es de \$ 1.172. sometidos al proceso de deflactación.

Debemos anotar que la política de salarios mínimos ha suscitado polémicas en cuanto se refiere a las variaciones del mínimo en diversas regiones o sectores de la Industria. En este caso el costo de la vida puede distribuir recursos

GRAFICO #1

OBREROS

EMPLEADOS



REPRESENTACIÓN GRÁFICA DEL COSTO DE LOS CONSUMOS MÍNIMOS

ser diferente en algunas regiones con relación a otras - de tal manera que podría haber igualdad de salarios - reales si los salarios nominales, difirieran en una - cantidad equivalente 14/.

Es así como al artículo 145 del código contempla que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a la de su familia en el - orden material, moral cultural. Para fijar dicho salario mínimo deben tomarse en cuenta fenómenos como los de coste de la vida, modalidades de trabajo, condiciones de las regiones y capacidad económicas de la Empresa, es decir, una serie de detalles de tipo regional per ej. de acuerdo con las condiciones de servicios, de salubridad o de desarrollo económica donde se elabora y de tipo sectorial atendiendo la clase de - Industria ya se trate de Industrias pesadas, de Industrias textiles, etc.

Sin embargo cuando el Estado fija un salario mínimo, ello no quiere decir que necesariamente ese salario es - el que ha de fijarse a los trabajadores, pues estos pueden lograr mediante negociaciones un salario superior al máximo. Lo único que el Estado hace es fijar un límite mínimo por debajo del cual no puede establecerse ningún salario.

Entre las medidas más recientes sobre salarios mínimo fué la acogida por el acuerdo No. 1 del Consejo Nacional de Salarios mediante el Decreto 2.394 del 8 de Ne-

14/ Maurice Bobb, "Salarios" pág . 139, Fondo Cultura Económica, 1.965.

viembre de 1.974 por medio del cual se estableció un salario mínimo de \$40.00 para las ciudades y poblados considerados centros industriales; \$37.00 para los trabajadores del resto del país y \$34 para los trabajadores del sector primario.

Ultimamente se establecieron algunas normas sobre salarios mínimos. Según el decreto número # 2.371 (el 12 de Octubre de 1977) por el cual se fija normas sobre salarios mínimos.

El monto del salario mínimo legal diario a partir de la vigencia de este decreto hasta el 30 de abril de 1.978 será de \$78.00 (para los trabajadores que no sean del sector primario).

Para los trabajadores del sector primario el salario mínimo legal será de \$67.00 hasta el 30 de abril de 1978, y desde el 1 de mayo será de \$73.50.

Para los trabajadores del Distrito Especial de Bogotá y demás municipios que ni sean del sector primario será de \$86.00 desde el 1 de mayo de 1978.

### 3.3. Escalas Móviles:

Existen varias clases de Escalas Móviles, como las relacionadas con las utilidades de la empresa, con los precios de las mercancías producidas. Se conocen tres tipos principales de Escala Móvil que funcionan y que están sujetos respectivamente a un número índice del costo de la vida, al precio del producto de la Industria en cuestión y un índice de utilidades de la Industria.

La más importante desde el punto de vista del trabajador es la que se sujeta al coste de la vida y que intenta conseguir estabildades aproximada en los salarios reales.<sup>15/</sup>

Teniendo como base los salarios mínimos las magnitudes de las remuneraciones deben moverse en el sistema de escalas, en el mismo compás de los movimientos de las mercancías y servicios tomados como indispensables para la existencia material y espiritual y medidos con el método de los índices.

Una de las cuestiones que hay que tener en cuenta en la aplicación de las Escalas Móviles es la referente a las características de la base que se ha partido. De esta manera tenemos que si el nivel Nacional representa en el momento en que se establece la política del automatismo de las Escalas, o sea de los movimientos económicos entre el coste de la vida y las remuneraciones - un salario real bajo, el nivel de vida de los trabajadores seguirá igual sometido al duro tratamiento de una ley de hierro <sup>16/</sup>.

De igual forma aunque la fijación y cuidado del movimiento de las Escalas quedaran bajo la responsabilidad estatal, los sindicatos en sus tareas propias de la búsqueda de nuevos logros para sus afiliados, ya consiguiendo bases mayores en la escala (salarios Mínimos)

15/ José Cansuegra, IDEN., Ibidem pág. 74.

16/ José Cansuegra, IDEN., Ibidem, pág. 76

Ya pactando otras prestaciones sociales etc, que hagan aumentar el salario real.

Uno de los grandes inconvenientes por los cuales tienen que enfrentarse los trabajadores es el relativo - al lapso para los respectivos reajustes, ya que estos deben efectuarse en el menor tiempo posible, con el fin de evitar que se pierda la capacidad adquisitiva - o que se produzca alguna merma en los salarios reales. Por lo tanto lo más ideal sería que dichos reajustes fueran llevados a cabo en un lapso de tiempo más corto, es decir en lugar de hacerlo cada 6 meses, lo mejor sería con el fin de evitar que se pierda la capacidad adquisitiva o que se produzca alguna merma en los salarios reales. Por lo tanto lo más ideal sería que dichos reajustes fueran llevados a cabo - en un lapso de tiempo más corto, es decir en lugar de hacerlo cada 6 meses, lo mejor sería, con el fin de evitar que las incidencias para el trabajador sean menores, cada mes; de acuerdo al porcentaje del aumento del coste de la vida.

Por otra parte la política de Escalas Móviles ha sido motivo de disculpa por parte de patronos e ideólogos para responsabilizar a los trabajadores como los causantes directos de la inflación; debido a los aumentos de los salarios, o sea a los pequeños aumentos nominales que a través del mandato legal se le ha concedido a los trabajadores. Este argumento no tiene ninguna validez, puesto que estos últimos son los que soportan directamente el peso de la inflación y por lo tanto luchan por conseguir reajuste periódicos

automáticos en razón al coste de la vida, la búsqueda de mejores prestaciones sociales, aumento en la base mínima y por consiguiente emprender toda una tarea sistemática de politización entre sus miembros, con el fin de poner en tela de juicio los argumentos y tesis que expongan los ideólogos responsable de la conducta salarial.

Por otra parte se ha recomendado revisar las leyes laborales para eliminar de ellas algunas disposiciones que se consideran inconveniente e innecesariamente encarecedoras del coste de dar empleo (Salarios Triples, Licenciamiento de ocupados, definición de la unidad de empresas, trabajo nocturno). Puesto que no es clara la viabilidad política ni la acción de reforma, como alternativa se sugiere que se ideen mecanismos que disminuyen el ritmo de ajuste a alza de los pagos salariales y en todo caso que este tenga correspondencia con los aumentos de productividad <sup>17/</sup>.

#### 3.4. Política Concertada o Política de Ingresos y Salarios.

Durante los últimos lustros se han venido sentando las bases institucionales y conceptuales para consolidar una política de integración social que exprese unas nuevas relaciones entre el capital y el trabajo.

Esto lo podemos confirmar mediante las reformas introducidas al artículo 32 de la Constitución, con el fin de institucionalizar la política de ingresos y salarios; el establecimiento del Consejo Nacional del Trabajo y la determinación de sus funciones, la creación de los fondos mutos de inversión en las empresas. El Fondo Nacional del Ahorro y los -

proyectos sobre fondos regionales forman todas estas representativas de una política de "capitalización social" inclusiva.

Mediante la reforma de 1968 el artículo 32 de la Constitución Nacional estableció como obligación del Estado "intervenir para dar pleno empleo a los recursos humanos dentro de la política de ingresos y salarios, - conforme a la cual el desarrollo económico debe tener - como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular".

Mediante el decreto 2.219 de 1.968 el Gobierno del doctor Carlos Lleras Restrepo se creó el Consejo Nacional del Trabajo. Este hecho significó en última instancia un avance conceptual e institucional importante en el delineamiento de la política de concertación y de integración entre el capital y el trabajo. Este decreto - adopta las recomendaciones de la O.I.T., sobre la necesidad de lograr la colaboración de los trabajadores y empleadores en la reprobación y aplicación de medidas sociales y económicas a fin de desarrollar la economía en su conjunto, mejorar las condiciones de trabajo y - elevar el nivel de vida.

Este decreto en su filosofía vino a concebir al Consejo como un medio de participación del factor trabajo, en los respectivos planes de desarrollo económico y social, lo integró en forma tripartita y en la definición de - sus funciones esbozó algunos de los principales conceptos de una política concertada; como el caso de la capitalización social, la democracia industrial, etc, al

expresar lo siguiente, "proponer al Gobierno Nacional - las medidas de carácter social que estime conveniente - para garantizar el igualitario bienestar de los trabajadores y el desarrollo económico y la industrialización del país, mediante el acrecentamiento de las inversiones, la adopción de nuevas formas de capitalización, la creación acelerada de empleo, abaratamiento en los costes de producción Nacional que la haga competitiva en los mercados externos, el aumento de la productividad, la equitativa redistribución del ingreso, la progresiva extensión de los servicios básicos de seguridad social al mayor número de Colombianos y primordialmente a los campesinos y los trabajadores independientes y en fin la implantación de cambios estructurales que conduzcan a una sociedad más igualitaria.

Como vimos anteriormente en el artículo 32 de la Constitución Colombiana se consagra que la propiedad es una función social y que el Estado puede en consecuencia intervenir la economía, los procesos económicos con el fin de conseguir una eficiente y adecuada utilización de los recursos humanos y materiales, para de esta forma conseguir el pleno empleo u la aplicación de una política de ingresos y salarios.

La política de ingresos y salarios conocida también con el nombre de política concertada ha sido interpretada de diferente manera ya que no es sólo un precepto constitucional sino que también viene a constituir un programa de gobierno.

Así por ejemplo en los últimos tres años podemos aproximar un balance de la política económica que aguarda

una estrecha relación como es natural con la interpretación que se le ha dado a la inflación. Esta se marca con los enfoques que recomiendan medidas de corto plazo, sin plantear algo nuevo que escape a la ortodoxia de - la inflación de costes, la inflación de demanda o de - inelasticidad de la oferta.

Muchos autores están de acuerdo en afirmar que la aplicación de esta conducta que se conoce con el nombre de - ingresos y salarios le permiten a ciertos Gobiernos de Estado capitalistas dominantes o dependiente detenerse - de un instrumento para detener la inflación y controlar la desigual distribución del ingreso etc.

Ante el sostenido proceso inflacionario acompañado por - una tendencia hacia la ocupación de los recursos disponibles que ha venido caracterizando a las economías de los países dominantes capitalistas por un lado y la - presión permanente de los sindicatos en busca de mejores salarios para hacer frente a la subida de los precios - de las mercancías por el otro, algunos gobiernos y Estados han impulsado la implantación de conductas conocidas con el nombre de ingresos y salarios la cual ha sido interpretada de diferente manera.

Refiriéndose al origen de esta política, Alvar, Dagan, dice "La política de ingresos y salarios es tan vieja - como viejo es el concepto de intervención del Estado en - la remuneración de los factores productivos o en la formación de los precios. No obstante, lo que se entiende hoy como dicha política surgió después de la segunda guerra mundial especialmente en los países Europeos, como medio de controlar las presiones inflacionarias que se -

originaron durante el período de guerra.

Es por ello que esta política no constituye un descubrimiento súbito ya que todos los Estados modernos la han adoptado en mayor o menor grado al intervenir de cualquier manera en los ingresos de las personas con el fin de rectificar los efectos del mercado en beneficio social político o económico. Los salarios mínimos, los controles de precios, las transferencias de Gobierno y los subsidios son unos pocos ejemplos de esta política<sup>18/</sup>.

El planteamiento de esta política en donde el Estado se colocaría como mediador entre patrones y trabajadores para fijar los precios incluidos el de la fuerza de trabajo (salarios) viene a representar dentro de la "economía concertada, un mecanismo que le permitirá al gobierno controlar el proceso inflacionario, controlar la creciente desigual distribución del ingreso, defender el trabajo frente al capital y cerrar la brecha con el 50% más pobre de la población.

Uno de los propósitos fundamentales de esta política comentada, es intentar limitar las influencias de fuerzas económicas que vayan a esterbar el mercado, con el fin de asegurar el funcionamiento de la libre concurrencia.

Este modelo meliberal, quiere decir, en términos concretos que las propias fuerzas del mercado, manejadas por la empresa privada primordialmente se encargue de asig-

<sup>18/</sup> Alvarez Dugand, en la Banca y el Desarrollo Nacional, Revista Desarrollo Indoeamericano, # 26.

*recurso, de trabajo*

2

ingresos y en general definir los rumbos de la economía, disminuyendo en cierta forma la ingerencia estatal.

Concretamente la política concertada de ingresos y salarios va encaminada a buscar pactos entre los empresarios, trabajadores y Gobiernos, a la vez que comprometen a las partes a propiciar cierta estabilidad de los precios dejando a un lado : 1.) los Sindicatos, mediante la presión para sus reivindicaciones. En este sentido esta teoría viene a invalidar toda acción sindical que busque nuevos incrementos en sus salarios reales; 2.) las empresas monopolistas mediante sus aumentos arbitrarios de precio. De esta forma a los trabajadores ya no se les va responsabilizar como los causantes directos de la inflación, sino que se le pone a compartir dicha responsabilidad con los grandes monopolios encargados de imponer en forma arbitraria los precios inflacionarios, con el fin de acrecentar sus pingües ganancias; 3.) el Gobierno a través de nuevas cargas tributarias.

Sin síntesis esta política procura asegurar las mejores condiciones para la determinación reguladora del mercado.

Es decir, mediante la intervención del Estado asegurar la estabilidad en el promedio de los precios, la flexibilidad en las relaciones entre los distintos salarios y precios, procurar la estabilidad del sistema para evitar el resquebrajamiento inducido por la inflación estructural condicionada por la rigidez de una oferta monopolista y el dominio de los precios de los productores, descartando por consiguiente el principal objetivo de los trabajadores como es el de buscar mejorar sus salarios reales

les.

### 3.5. Política de Ingresos sin Salarios.

Es nuestro propósito fundamental hacer un balance de lo que ha sido la política concretada de ingresos y salarios y las implicaciones que ésta ha tenido en el ámbito de la economía nacional. Por lo tanto empezaremos por considerar el enjuiciamiento que hace un prestigioso autor con respecto al desenvolvimiento de ésta estrategia económica.

Jorge Child, nos dice "En la inflación Colombiana, se ahogó la clase trabajadora que necesitaba de la política de ingresos y salarios y aprendió a nadar en ella la clase emergente, cuya nueva riqueza improductiva no proviene de un proceso de "ingresos y salarios", sino una ruleta de especulaciones inflacionarias de "ingresos sin salarios". La crítica del sistema capitalista para un determinado modo de producción de ingresos sin salarios (Planvalka) que Marx vió que en la época de la revolución industrial Europea, forzosamente se invertía en el propio progreso y mejoramiento de los medios de producción a costa de la explotación de los asalariados, y a riesgos del estancamiento crítico a que estaba dialecticamente condenado este proceso de acumulación de capital. La teoría marxista nos explica el incesante proceso cíclico de las crisis en el mundo de los grandes países industriales capitalista, pero nos dice muy poco sobre la acumulación de los ingresos sin salarios que no se invierten en el propio mejoramiento y expansión de los medios productivos en los países desindustrializados de hoy" 19/.

19/ Jorge Child, "El Espectador", febrero 12 de 1978, p.8A.

Y continúa diciendo el mismo autor; "esta acumulación estéril e improductiva de los "ingresos sin salarios" en Mercedes Benz, en aparta-hotéles de cinco estrella, en taparrabes de pepitas de oro y en otras lujerías abundan en el actual estado del capitalismo de los países subdesarrollados de mercado restringido por sus altas proporciones de desempleados y subempleados".

Otro conocido autor nos comenta con respecto a la economía concertada lo siguiente: "En Abdón Espinoza a la cabeza quedó atrás todo lo referido a la "política concertada" y ahora todos los caminos conducen a justificar la inflación e intentar contenerla con medidas monetarias y control del gasto público (reducción de la oferta monetaria; aumento de los encajes restrictiva de los cupos de descuentos; aumento del reintegro). Se dice que es un fenómeno mundial producido por el invierno, por los altos precios del café a por los bajos precios; que hay otros países donde es más alta, etc. Jamás se reconocerá el que es inherente a las economías capitalistas y el que ella (la inflación) se beneficia el capital especulativo y en general los empresarios y propietarios de las mercancías encarecidas 20/.

La verdad es que nos identificamos completamente con los puntos de vista que exponen los autores antes mencionados y compartimos la tesis de que la "Economía Concertada" como mecanismo básico para controlar la -

---

20/ Ricardo Mesaera "El Espectador ", 2 de octubre de 1.978, pág. 8.

inflación no dió sus frutos esperados.

A continuación daremos a conocer algunas cifras indicativas sobre el costo de los consumos mínimos para los obreros, según el DANE. El costo de vida registró en Abril de 1977 uno de los más inquietantes incrementos de los últimos años al alcanzar tasas de 7.6% para obreros y 6% para empleados.

El índice de precios al consumidor, señala para los cuatro primeros meses del año un acumulado del 15.2% para empleados.

Según el DANE en el mes de abril de 1976 el índice de precio arrojó unos niveles sensiblemente inferiores a los del presente año al colocarse 1.9% para obreros y 1.3% para empleados.

Entre abril de 1976 y en el mismo período de 1977 el acumulado se ubica en unos niveles del 38% para el sector obrero y 33.7% para empleados.

Si se compara éste acumulado con el registrado entre abril de 1975 y abril de 1976 se puede establecer claramente un incremento de más del 50% del costo de la vida.

El costo del consumo mínimo para los obreros, en agosto de 1977 fué \$6.426.00 habiendo crecido a una tasa promedio anual del 37% y para empleados en agosto del presente año es de \$11.294.20 lo cual significa el doble de lo que costaba hace tres años los consumos para empleados, con una tasa anual de crecimiento del 33.3%. Por otra parte las tasas de empleo y desempleo para

cuatro ciudades principales es como sigue:

Para Junio de 1974 el total de ocupado fué de 1.762.135 mientras que el total de desocupados fué de 256.204, dando como resultado una tasa de desempleo del 12.7%.

De septiembre a octubre de 1.975 el total de ocupado - fué de 1.822.733 mientras que el total de desocupados fué de 216.436 dando como resultado una tasa de desempleo - del 10.6%.

De Noviembre a diciembre de 1.976 el total de ocupado - fué de 2.128.643 mientras que el total de desocupados - de 215.715 con una tasa de desempleo del 9.2%.

Para marzo de 1977 la tasa de desempleo se incrementó - al 10.2%. Nótese que en la modalidad de ocupados se incluye subempleo que en marzo de 1.976 fué del orden del 17.6% y en el mismo mes del 77 del 14.4%.

Es tal la situación que la misma ANDI comenta lo siguiente: "Cuando han transcurrido 3 años del actual gobierno y después de reiteradas promesas sobre grandes inversiones en el campo social en los años 77- 78, y el balance es muy desalentador... eso ha ocurrido en Colombia y seguirá ocurriendo en el futuro sin que nadie puede sentirse extrañado por esto, pues existe una estructura vigente que polariza los intereses y condiciona los resultados favorables e desfavorables según la posición en - que cada grupo o persona se encuentre". (Fabio Echeverri-ANDI 27 de Mayo, el Espectador).

### 3.6. Salarios e Inflación.

La inflación es un instrumento fundamental del sistema -

capitalista para la acumulación. Así como los árboles del capitalismo las mayores tasas de plusvalía se obtenían a través de las jornadas de trabajo prolongadas hoy los monopolios recogen sus grandes utilidades con el dominio de los precios.

A medida que la acumulación facilita situaciones más radicales de concentración de la propiedad y de dominio de la oferta el manipuleo alcista de los precios de bienes como herramientas asegura de mayores tasas de ganancias.

El crecimiento de los precios de las mercancías, de ritmo siempre mayor al aumento de los salarios nominales disminuyen los salarios reales permitiendo tasas más elevadas de plusvalía. La inflación aparece así como herramienta principal en las redistribuciones inversas del ingreso, y se manifiesta como una de las formas más protuberantes de la actividad monopolista <sup>21/</sup>.

Del análisis anterior se desprende que el proceso inflacionario es algo propio del funcionamiento del modo de producción capitalista y que el problema inflacionario no es más que un problema reflejo de la crisis permanente y periódica propia del sistema capitalista.

Esto nos lleva a pensar que las políticas anti-inflacionarias que persiguen contrarrestar las presiones inflacionarias, y vayan encaminadas a la protección de los ingresos reales de las masas trabajadoras no de-

---

<sup>21/</sup> José Censuegra. Un Nuevo enfoque de la Teoría de la Inflación. Ed. U. Simón Bolívar, U. Medellín y U. Córdoba. pág. 129- 1.976.

ben enmarcarse en el enfoque ortodoxo de la inflación - con medidas a corto plazo.

El manejo de la política económica del gobierno del - "mandato claro" trató de ajustarse a los principios de la ortodoxia fiscal, monetaria y cambiaria, mediante unos patrones de austeridad, racionalidad y eficacia.

Como eje central se adoptó una política de precios y - salarios, resultados de acuerdos negociados entre los gremios de la producción y las centrales sindicales - testificadas y arbitradas por el gobierno, para que - unos manipulen los precios hacia el alza y los otros no demanden reajustes en sus remuneraciones por encima ni anteriores a las mejoras en la productividad. Es probable que mientras estos acuerdos o concertaciones se cumplan, habrá por lo menos una mergeración de la espiral del aumento en el costo de la vida, o sea un - acompañamiento de los factores domésticos de la inflación 22/.

La verdad es que la política concertada como mecanismo para controlar el proceso inflacionario, fué inoperante y antes por el contrario este modelo neo-liberal - fué reemplazado por la economía libre del mercado, hecho este que permitió la imposición arbitraria de los precios por parte de las empresas monopolistas que alimentan su plusvalía mediante la aplicación de mayores precios inflacionarios.

Se presentó un caso paradójico: El Estado intervino para promover una política dentro de la economía del mer-

---

22/ Isidro Parra Peña. Esrutinio de los Asentamientos Humanos. Ed. U. Simón Bolívar y U. Libre de Pereira pág. 77-1. 1977.

cado que aseguró un campo propicio a la operancia a las leyes del mercado, hecho éste que repele con la intervención del Estado. Por lo tanto no se logró limitar - las influencias de fuerzas que esterban el mercado para asegurar la operancia de la libre concurrencia, sino - que se incrementaron en forma desmesurada los precios impuestos por la actividad monopolica de las grandes - empresas monopolistas, en contraste con cualquier política que se encamine a rectificar los efectos del mercado en beneficio social, político e económico.

## CAPITULO IV

### INCIDENCIA DE LA POLITICA CONCRETADA DE INGRESOS Y SALARIOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

#### 4.1. Naturaleza del Desarrollo.

Mediante una concepción dialéctica de la historia, trataremos de aproximarnos al concepto de desarrollo económico como un caso particular del proceso de cambio social.

En efecto, se puede definir el desarrollo económico como un proceso de cambio social por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación en el sistema productivo generada por la introducción de innovaciones tecnológicas.<sup>23/</sup>

Por otra parte, el desarrollo no es una noción en sí, convencional y formalista sino el resultado global de una amplísima operación estratégica y revolucionaria. En este sentido el desarrollo supone un enfrentamiento estratégico en las estructuras de dominación y dependencia. Por lo tanto el desarrollo es un término funcional y dialéctico que supone la negación y superación de un estado de atraso y dependencia <sup>24/</sup>.

---

<sup>23/</sup> Celso Hurtado- Dialéctica del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica, pág. 40. 1.969.

<sup>24/</sup> Antonio García, Atraso y Dependencia en América Latina Ed. "El Ateneo". pág. 24. 1.972.

La experiencia histórica de los países Latino-americanos y de los países del Tercer mundo demuestra que el desarrollo no es el resultado de una operaciones convencionales de manipulación de la ecuación ahorro/inversión - o de modernización tecnológica de los tipos de capitalismo dependientes, sino un proceso contradictorio y complejo que mediante la modificación de las condiciones estructurales que determinan las relaciones de dominación y dependencia, desencadenan la energía creadora de las sociedades atrasadas y hace posible el pleno desarrollo de las fuerzas productivas; modificando radicalmente el esquema global de apropiación, uso y distribución de los recursos existentes, de cualquier naturaleza y origen, en dirección de un objetivo estratégico: La construcción de una nueva sociedad, de cualquier fisnomía ideológica. 25)

Es decir, que el desarrollo no es sino el resultado histórico de un proceso global de cambios profundos en lo económico, social, cultural y político, logrado a través de la movilización de las fuerzas sociales que se identifican en la construcción de una nueva sociedad y el pleno desarrollo de las fuerzas productivas, mediante la utilización sistemática y planificada de los recursos humanos, físicos, económicos, financieros, etc.

Estamos de acuerdo en que este concepto de desarrollo corresponde a una concepción histórica y totalista que rebasa las nociones puramente económica y tecnocráticas del desarrollo de tipo metropolitanano.

---

25/ Antonio Garcia, IDEN. Ibidem, pág. 47.

"El desarrollo es, por su naturaleza histórica un -  
 proceso de afirmación de la que una sociedad quiere  
 ser y un resultado de la decisión de subordinar el uso  
 de los recursos de que se dispone a ese objetivo -  
 finalista y estratégico. De allí que no pueda hablar-  
 se de la existencia de técnicas de desarrollo sino -  
 de técnicas para la movilización de recursos en una  
 dirección de desarrollo 26/.

Dentro de esta concepción teórica podemos afirmar -  
 que para acometer una estrategia de desarrollo es -  
 necesario y fundamental suponer la naturaleza de -  
 cambios estructurales y una concepción totalista de  
 la sociedad con el fin de llevar a cabo una movili-  
 zación política de los pueblos y promover los cam -  
 bios estructurales.

A continuación, reproducimos un esquema que contiene  
 una serie de elementos correspondientes a una concep-  
 ción totalista e histórica de cada sociedad para -  
 poder trazar una estrategia globalizante de desarre-  
 lle.

Estos elementos son :

- 1o.- Movilización política de las nuevas fuerzas so-  
 ciales, en dirección a los cambios de estructu-  
 ra.
- 2o.- Remodelación del esquema general de uso de los  
 recursos, de organización política y de relacio-  
 nes sociales.

30.- **Fuerza motivadora y expresiva de la ideología del desarrollo.** Venos país, que el desarrollo económico, como una concepción totalista y pluralista, viene a constituir un esfuerzo deliberado, consciente y coordinado, en el que se comprometen todas las fuerzas sociales para lograr la transformación global de las condiciones y formas históricas de vidas.

Todo lo contrario a como lo plantea la teoría del crecimiento de las sociedades atrasadas, la cual se fundamenta en limitados cambios cuantitativos (no cualitativos y estructurales) del producto, el ingreso, el mercado, el consumo, la cultura, careciendo en el fondo de una verdadera dinámica interna, autónoma y sostenida.

En los países capitalistas como es bien sabido la introducción de formas "moderadas" de planificación tiende a eliminar los obstáculos corrigiendo a través de la política fiscal y de otras medidas los anacronismos en la distribución del ingreso y aumentando por medio de formas múltiples de análisis de las interdependencias de las variables pertinentes, la capacidad de los inversionistas para conocer la expectativas de los consumidores.

Los modelos políticos que intenten lograr una operación de desarrollo, sin modificar y remover las estructuras arcaicas de dominación y dependencia, pueden llegar a estimular el creci-

niente económico, modernizar las tecnologías y racionalizar las relaciones de dominación y dependencia - pero jamás lograrán desencadenar un proceso de desarrollo.

Hay quienes persiguen el desarrollo del capitalismo, y para llevar a cabo este objetivo estratégico se movilizan medios y se maneja todo un instrumental - eficaz y adecuado desde el punto de vista del desarrollo capitalista. También hay quienes sustentan la necesidad de un desarrollo diferente, sin tener en cuenta las condiciones y las circunstancias concretas en que se ha procesado hasta ahora el desarrollo del capitalismo en nuestros países que lejos - de conducir a la elevación general, equilibrada e - equitativa de los niveles de ingresos han conducido a un aumento de la dependencia de nuestras economías, de nuestras sociedades y un aumento de la insuficiencia en el campo económico, en el campo social, cultural y en todo los campos en la que se manifiesta la dinámica humana. <sup>27/</sup>

Otro aspecto importante en el problema del desarrollo son las vías para el desarrollo. La primera vía para el desarrollo es la que podemos llamar la economía de mercado, o sea tratar de aplicar el modelo neó-clásico del mecanismo del mercado, por virtud del cual el funcionamiento del sistema de precios "libremente determinado", se convierte en un medio

27/ D.F. Maza Zavala. La Economía Política de la Integración Latino-americana. Revista desarrollo Indeamericano - pág. 39.

automático de asignación de recursos y de distribución del producto entre los distintos sectores que contribuyen a la producción y existen en la sociedad. Por lo tanto, la distribución y asignación de recursos para los distintos fines que se consideren debe resultar - en la óptima utilización de aquéllos, sin la alternativa de desempleo para estos recursos porque es incompatible con el automatismo del funcionamiento del modelo neó-clásico 28/.

Otro mecanismo para propiciar el desarrollo, es a través del modelo keynesiano del mercado, en donde el Estado se convierte en un mecanismo de compensación de las deficiencias del sistema, con el fin de preservarlo dentro de las nuevas condiciones históricas de un capitalismo monopolista. En esta forma, el Estado - tiende a proporcionar los medios, instrumentos y mecanismos de carácter institucional y financiero, directos e indirectos para compensar las deficiencias del mercado, con el fin de suavizar las fluctuaciones coyunturales de la demanda efectiva y corregir en lo posible a corto plazo esas deficiencias.

#### 4.2. El Desarrollo según el Enfoque del "Plan para Cerrar La Brecha."

El objetivo del plan de desarrollo es lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo, y por lo tanto beneficio de manera especial al 50% más pobre de la sociedad colombiana.

28/ D.F. Maza Zavala. Revista Desarrollo Iberoamericano pág.40.

biana. Para lograr este propósito no es suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción. Es necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar - que este transfiera el estilo de vida de ese extracto de la población.

Para conseguir este fin, el plan de desarrollo plantea unas políticas macroeconómicas encaminadas primordialmente a fomentar el crecimiento acelerado de aquellas actividades que utilizan intensamente el factor trabajo, y a evitar un proceso inflacionario que golpea de manera especial a los trabajadores en los sectores más atrasados de la economía. La base de la política - fiscal, cambiaria y monetaria es la eliminación de - aquellos subsidios que discriminan en contra del factor trabajo y la creación de estímulos especiales para aquellas industrias que producen bienes de consumo popular y en las cuales los aumentos en producción implican aumentos importantes en empleo. Por otra parte, se establece un manejo de las variables cambiarias monetarias y fiscales que garanticen una disminución del crecimiento de los precios <sup>29/</sup>.

Del mismo modo el plan de desarrollo para lograr los mismos propósitos de pleno empleo y equidad que se establecieron como metas de las políticas macroeconómicas, diseña las políticas sectoriales en cuatro campos: El Agrario, Industrial, El de Fomento de las - exportaciones y del desarrollo regional y Urbano. Estas políticas sectoriales se han hecho con cruces - entre sí y con las políticas cambiarias, fiscal y me-

---

29/ Departamento Nacional de Planeación . "Para Cerrar la Brecha".

netaria, asegurando así que la aplicación de cada una de ella por separado no cause desequilibrios en la economía; los cuales tienden a transferirse en inflación e fluctuaciones económicas a compañías por desempleo e ineficiente uso de la capacidad instalada. Como se puede observar, el tipo de desarrollo que se le propuso al país implica un cambio en la asignación de recursos. Este cambio tiene como propósito lograr un tipo de desarrollo que mediante la creación de condiciones de pleno empleo mejore más que proporcionalmente el nivel de vida del 50% más pobre de la población.

#### 4.3. Proyecto y Realidad.

La política concertada de ingresos y salarios, viene a formar parte de ese conjunto de recetas y panaceas que constituyen lo que se ha dado en llamar el reformismo. Este programa de gobierno que se presentó como alternativa para alcanzar un mayor crecimiento del producto social entre un mayor número de personas y como mecanismo fundamental en el control del proceso inflacionario no ha sido más que simples elucubraciones tecnicistas estériles, inspirada en un enfoque ortodoxo que recomienda medidas de corto plazo, sin llegar a plantear algo diferente a la ortodoxia de la inflación de coste, a la inflación de demanda e a la inelasticidad de la oferta.

Esta política de desarrollo enmarcada en las vías de un capitalismo dependiente, ha sido en última instancia ineficaz como instrumento de intervención políti-

ca y como manejáramos para controlar la creciente distribución del ingreso y "cerrar la brecha" con el 50% más pobre de la población, a la vez que pasó hacer - un mere desafío que se le planteó a la nueva inteligencia técnica colombiana para elaborar las bases de un plan de desarrollo en el que combinara la resignación masiva de recursos hacia los programas sociales y hacia los sectores que se identificaran en cada - fase de nuestra coyuntura económica como, estratégica, con los mecanismos de control nacional del crecimiento económico y de la distribución del producto que se pudiera extraer en una política de ingresos y salarios aplicada dentro de un criterio social y nacional.

La experiencia histórica señala que la política de - desarrollo a nivel nacional no corresponde con los - problemas reales de la población: que es desarraigada. Que se elaboran desde el escritorio y se practica en confinamiento. Que se oficia por técnicos super-especializados que se comunican entre sí y excluyente con un lenguaje propio que no consulta ni - considera a la opinión pública, que se adoptan como decisiones inmodificables y que son inflexibles<sup>30/</sup>.

La política concertada así como los demás mecanismos de desarrollo económico que se han puesto en práctica en Colombia, ha sido enfocada alrededor de la idea

---

<sup>30/</sup> Isidro Parra Peña. Los Planes de Desarrollo en Colombia. Revista de Desarrollo Indo-americano.

del desarrollo equilibrado, como si las sociedades no -  
cresieran en forma desequilibradas e inarmónicamente y  
asaltos más bien que en trayectorias continuas. No sola-  
mente se concibió bajo una mentalidad cuantitativa  
basados en esfuerzos de cálculos ambiciosos y complejos  
pero que a la postre no rindieron los frutos esperados  
por la falta de encorporación en la elaboración de es-  
ta política de los respectivos análisis de las circuns-  
tancias sociológicas y políticas que la hubiera podido  
dotar de una responsabilidad más realista y frutífera.

Este modelo neó-liberal que se inspiró en una metodele-  
gía keynesiana de "acción estatal indirecta por medio  
de la manipulación indirecta de ciertos mecanismos de  
mercado" que se manifiesta fundamentalmente en refer-  
mas fiscal, monetarias y financieras, ha demostrado -  
la ineptitud de este tipo de mecanismo llamados eu-  
femísticamente "funcionales" en economías que como las  
nuestras son estructuralmente desequilibradas atrasa-  
das y dependientes.

De esta forma la política concertada inspirada en el  
análisis neoclásico, hace total abstracción del tie-  
po histórico al concentrarse en un determinado tipo  
de acción humana y no de relaciones sociales que debe-  
rían estar terminadas por el marco que implicaría el  
grado de desarrollo de nuestra economía .

Lo cierto es que esta concepción neó-clásica en la -  
cual se fundamenta este tipo de estrategia económica,  
descarta completamente la utilización del análisis -

económico y social, para detectar los fenómenos de - conflictos social que dinamizan a la sociedad y la - explicación de las contradicciones y conflictos que - se generan en el proceso económico mismo.

Esta visión coyunturalista del desarrollo económico, descarta completamente el análisis de la economía - del marco histórico concreto y viene a suponer al sistema social como algo dado y por lo tanto inmutable y susceptible de sufrir transformaciones. Es mediante el reconocimiento verdaderamente científico de las - características concretas de nuestra sociedad en un momento dado, como podemos adoptar una perspectiva histórica para la superación del sistema vigente es decir, el desarrollo de la sociedad.

De todo lo anterior se desprende que: la política concertada como estrategia básica para haber logrado las metas de desarrollo económico y social que se propusieron llegó a ser inoperante como mecanismo para contrarrestar por un lado las presiones inflacionarias, y por otro lado llegó a ser ineficaz como alternativa para alcanzar mayores niveles de empleo, una mejor distribución del ingreso nacional y cerrar la brecha con el 50% más pobre de la población.

La "brecha social" que se pretendió cerrar para haber logrado los cambios requeridos para una mayor participación de los grupos marginados en los beneficios - de desarrollo económico y social, no fue sino un frustrado intento por parte de quienes trataron de alcanzarle. Porque la verdad es que la marginación de los

grupos sociales en el aprovechamiento y en el usufructo de los beneficios que ofrece el desarrollo, aún persiste y se manifiesta en forma sistemática como un círculo vicioso de nuestra sociedad desequilibrada estructuralmente. Por lo tanto, hoy más que nunca un gran porcentaje de nuestra población a pesar de que se logre un incremento mínimo de producto bruto, no alcanza a tener un mejoramiento relativo de su ingreso.

No se puede lograr el pleno empleo cuando existen grandes grupos de población que no participan del crecimiento económico, los cuales vienen a engrosar a ese sector de la fuerza de trabajo semi-ocupado.

Si contemplamos el panorama actual de nuestra economía nos encontramos con que se ha acentuado el proceso de desplazamiento social, y por lo tanto se ha generado un mayor grado de pobreza entre los núcleos marginados.

La política concertada como mecanismo fundamental para haber logrado una mayor distribución de los ingresos y una mayor participación del sector de la clase trabajadora en el proceso productivo y en sus beneficios, no pudo ser posible, por la situación compleja que debe enfrentar una verdadera tarea de desarrollo, encaminada a la utilización de los recursos en función de las verdaderas necesidades de la población.

No se puede lograr alcanzar la consecución de un -

desarrolle económico autónomo y autosostenido, ni se puede lograr una efectiva incorporación al proceso productivo de los grupos marginados, ni se logrará conseguir un mayor nivel de ocupación, participación y desarrollo regional, sino somos capaces de enfrentar tanto los problemas internos que impiden una mayor participación de los sectores campesinos, trabajadores y populares en el proceso productivos y en sus beneficios, a la vez que no logremos enfrentarnos en forma inteligente y audaz a los factores condicionantes y externos, impuestos por la política del capital extranjero manifestada en la sangría permanente de los beneficios que emigran y se escapan por vías irreversibles hacia los países de origen.

Por lo tanto queda aclarado que toda estrategia de desarrollo que no parta del análisis serio, objetivo y dialéctico de nuestra sociedad y que no sea ajustada a la indiosincracia de nuestro pueblo, teniendo en cuenta las prioridades de un verdadero crecimiento económico para resolver los problemas vitales de la clase trabajadora y demás núcleos sociales, y lograr un grado creciente de bienestar de esta misma, no dejará de ser una receta más para la solución de nuestra crisis económica y el logramiento de un sano avance de la vida económica y social de nuestro país.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1. Conclusiones:

La política concertada de ingresos y salarios tal como se concibió en el gobierno del "mandato claro", - como una negociación tripartita en la que tanto el gobierno, los empresarios y los trabajadores se comprometieron a mantener un cierto equilibrio mediante una política de austeridad y de disciplina, en la que participaren por igual el "state", no aumentando sus gastos, los empresarios reinvertiendo forzosa - mente parte de sus utilidades con el fin de crear - mayor oportunidad de empleo y los obreros manteniendo sus aspiraciones dentro de ciertos marcos establecidos por negociaciones tripartistas, no llegó a suartir efecto como instrumento de política económica y social; para organizar a empresarios y trabajadores dispersos y atomizados, ni como estrategia para controlar el proceso inflacionario, la creciente distribución del ingreso, defender el trabajo frente al capital y cerrar la brecha con el 50% más pobre de la población.

Hay cuándo ya se extingue el gobierno del "mandato claro" podemos concluir que dicha economía concertada, sin tener a equivocarnos, como instrumento de - intervención política, no afectó en lo mínimo las - relaciones dominantes de producción, ni se logró - conseguir las metas de mayor crecimiento económico con mayor distribución, al mismo tiempo que las -

presiones inflacionarias no se pudo controlar y la creciente orientación hacia la producción de bienes de consumo no se llevó a cabo.

Dicha política no condujo a la convergencia de las tasas salariales en el conjunto de la economía y ni a la co-participación efectiva de la clase trabajadora en las decisiones de producción.

Los resultados saltan a la vista. La "E. Concertada", como mecanismo para controlar la inflación, fracasó en los propósitos del Estado para establecer gradualmente la proporción en el ingreso de los habitantes del país a fin de que no se perpetuaran los alarmantes contrastes entre los ingresos del trabajador urbano y el trabajador rural, entre las rentas de capital y las rentas de trabajo y entre los beneficios de los trabajadores no sindicalizados.

Por otra parte el gran acuerdo entre el sector empresarial, el sector laboral y el gobierno para luchar contra el alto costo de la vida, teniendo en cuenta dentro de la política de ingresos y salarios cierto grado de obligatoriedad pública en la que se propusiera una mayor participación del trabajo en el ingreso nacional, procurando que las alzas salariales pudieran ser absorbidas por los productores sin que volvieran a recaer en forma de precios sobre el consumidor, no pasó de ser un vano intento para detener el proceso galeopante inflacionario y la desigual distribución del ingreso en la población colombiana.

Si nos detenemos a contemplar el actual ~~momento~~ que nos brinda la realidad económica, podemos sacar la conclusión que la inflación en Colombia no ha podido ser controlada en lo más mínimo a través de esta estrategia reformista y antes por el contrario dicha política fué reemplazada por el liberalismo de la economía de mercado, dando como resultado la manifestación permanente de tasas anuales de inflación del 30%, y en la increíble disminución del 3% de la participación del trabajo en el ingreso nacional que bajó del 39% en 1.974 al 36% en 1977, mientras que en los países industriales dicha participación es del 70% o más .

Este plan que no fué ni de cuatro ni de seis estrategias, sino básicamente de una sola, no alcanzó sus objetivos deseados.

Como le propuse el Gobierno del "Mandato Claro", a través del Presidente López en su intervención ante las directivas liberales, el 22 de septiembre de 1973 en Bogotá: "Dentro de una economía en expansión, como es el caso de la economía colombiana, deben buscarse sus mecanismos para que el simple desarrollo económico vaya acompañado del bienestar social; resultante de una distribución más equitativa de esa mayor expansión. Las vías son múltiples. Puede contemplarse a través del fiscalismo con la construcción de obras sociales para el mejoramiento de la forma de vida de las clases marginadas. Puede igualmente, tratándose de las sociedades anónimas,

buscarse la participación de obreros en las utilidades, pero fundamentalmente es a través de una intervención del Estado en la política de ingresos de los distintos sectores, cómo puede contemplarse una participación general que no perpetúe las desigualdades de la propiedad en el proceso de acumulación".

Nosotros preguntamos en la postrimerías de este gobierno: Dónde está la meta de alcanzar un mayor crecimiento del producto social entre un mayor número de personas, y dónde está el control de inflación?

Nosotros respondemos que la inflación es la mejor radiografía del desequilibrio fundamental en toda sociedad capitalista y que el problema inflacionario no es más que un problema reflejo de las crisis periódicas que caracterizan al sistema capitalista. Por lo tanto, la inflación surge como algo propio, como un fenómeno mismo del funcionamiento del modo de producción capitalista. En tal sentido la política reformista de ingresos y salarios, respaldada en un intervencionismo correctivo y oportuno a la coyuntura, viene a formar parte de ese gran inventario de programas superficiales que no alcanzan a modificar en parte importante la concentración dada del capital; ni puede desviar la tendencia inevitable del capital en su posición monopolística que le asegure la máxima tasa de rendimiento posible.

Hay más que nunca los ingresos de los trabajadores se han visto castigados ante la especulación estéril, por

parte de empresarios y propietarios de las mercancías encarecidas.

En síntesis y para concluir podemos agregar que jamás la clase trabajadora se vio más golpeada política y - económicamente en este período de gobierno: ni "política concertada", ni disminución de la brecha social, ni control de la inflación sino todo lo contrario. El mismo Presidente López lo reconoce cuando responde - a la crítica de la ANDI en El Tiempo el 4 de Julio de 1977.

"Nunca ni el Estado, ni el Banco de la República, ni la industria privada, ni la agro-industria, ni los - cafeteros habían conocido una prosperidad igual, la que por lo desconocido de su propio impacto sobre otros sectores como el de los consumidores (asalariados) nos obliga a pensar en quienes no se benefician en igual grado del empuje de nuestra economía".

## BIBLIOGRAFIA

CONSUEGRA, José. Salarios, Ingresos e Inflación; Editorial U. Medellín y U. Simón Bolívar; 1976.

CONSUEGRA, José. Un nuevo Enfoque de la Teoría de la Inflación; Universidad Simón Bolívar, Universidad de Medellín y Universidad de Córdoba, 1976.

CHILD, Jorge, López y el Pensamiento Liberal; Editorial Tercer Mundo, 1974.

DOBB, Maurice. Salarios; Fondo de Cultura Económica 1965.

HURTADO, Celso. Dialéctica del Desarrollo; Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1976.

GARCIA, Antonio. Atraso y Dependencia en América Latina; Editorial El Ateneo, 1972.

KAPLAN, Marcos. Corporación Pública para el desarrollo y la integración de la América Latina. Editorial, Fondo de Cultura Económica, 1974

MARTNER, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programa; Editorial siglo XXI, 1976.

SUEEZY, Paul M. Teoría del Desarrollo Capitalista. Ed. Fondo de Cultura Económica 1976.

PECAUT, Daniel. Política y Sindicalismo en Colombia; Editorial la Carreta, 1963.

PARRA, Peña Isidro.. Estrutinio del asentamiento Humanos; Editorial Universidad Simón Bolívar, U. Libre de Pereira.

CENTROS DE ESTUDIOS. "Ateneo-Quimbaya"; formación del Capitalismo en Colombia; Editorial Colombia Nueva.

REVISTA. Desarrollo Indo-americano.

ECONOMIA COLOMBIANA

REVISTA DEL DANE.

REVISTA DEL BANCO DE LA REPUBLICA

PERIODICO DEL ESPECTADOR.