

REVISTA DE LA

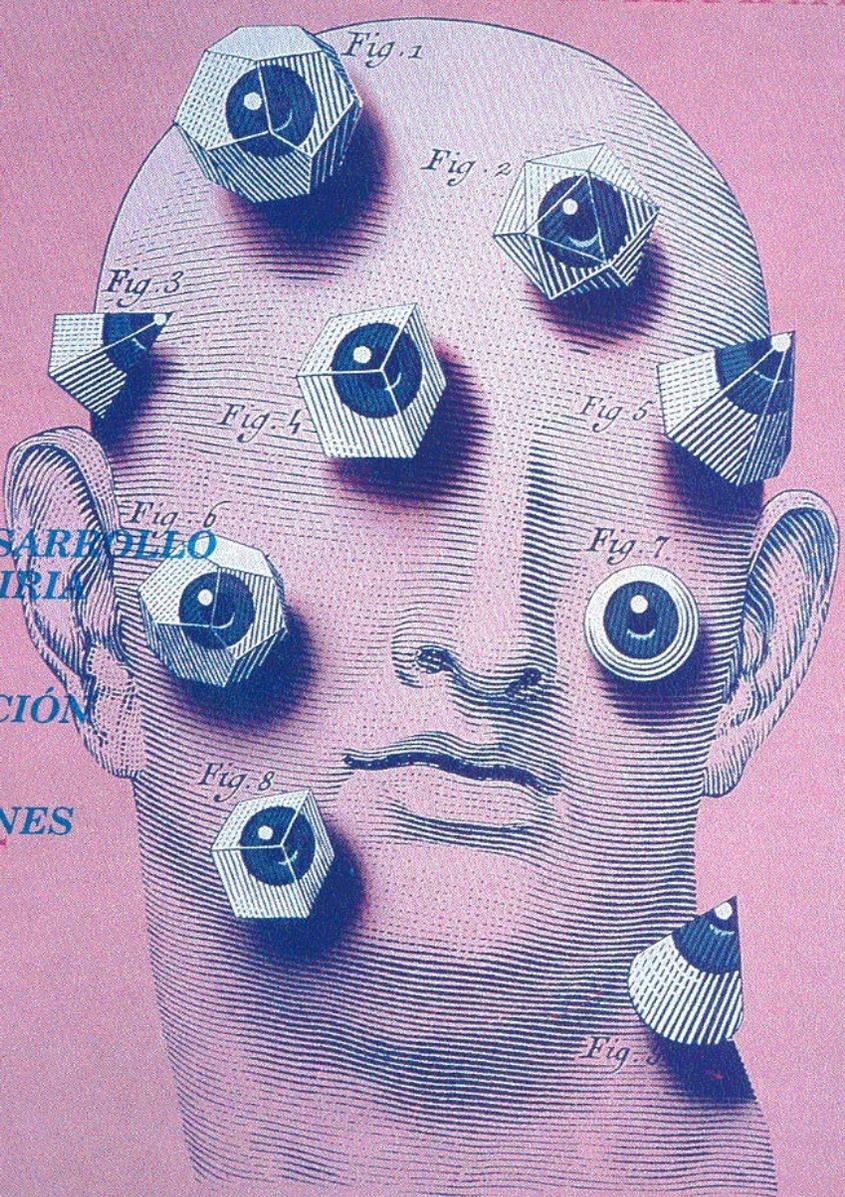
 **ENS**

Marzo-abril 1993 - Nº28

FIATAL KÉPZŐMŰVÉSZEK
ÉS A NÉMET DEMOKRATIKUS

AGYARORSZÁGRÓL
március 22 - április 23

KÖZTÁRSASÁGBÓL
május 15 - május 28.



Ernst Múzeum-Miskolci Galéria

Editorial:
EL MODELO DE DESARROLLO
DEL GOBIERNO GAVIRIA

Informe central:
LA REESTRUCTURACIÓN
DEL ESTADO

ARTÍCULOS SOBRE PENSIONES

REVISTA DE LA



TARIFA POSTAL REDUCIDA
N° 1114

Número 28
Marzo - Abril 1993

Precio: \$800,00

Resolución N° 0621
del 24 de marzo de 1988 del
Ministerio de Gobierno

**ESCUELA NACIONAL
SINDICAL**

Director:
Norberto Ríos Navarro

Director Revista:
Jorge Giraldo

Editor:
Juan José Cañas

Consejo Editorial:
Héctor Vásquez
Jairo Ruiz
Jorge Giraldo
Norberto Ríos

Calle 51 N° 55-78
513 31 00 y 513 38 87
Apartado Aéreo 12175

Medellín

La Revista de la ENS es un órgano de
difusión institucional que admite
opiniones y aportes de responsabilidad de
cada autor.

Esperamos su colaboración.

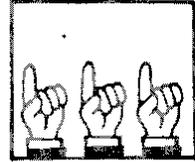


CONTENIDO

- 1 **EDITORIAL**
El modelo de desarrollo del gobierno Gaviria
- COYUNTURA LABORAL**
- 2 **El asesinato como recurso**
Jorge Giraldo Ramírez
- 4 **Cuadro: Sobre Empresas Varias**
Alberto Aguirre
- 5 **En torno a la huelga en Bavaria**
Carlos Alberto Martínez
- 6 **La propuesta gubernamental de reforma al sistema previsional**
Hugo López Castaño
- 10 **Perfil de propuesta de reforma pensional**
Rubén Darío Osorio
Emmanuel Nieto
- INFORME CENTRAL:**
LA REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO
- 13 **La reforma del Estado colombiano**
Emmanuel Nieto
- 18 **Pensando en el Estado**
Jorge Luis Villada López
- 22 **Aspectos sociales de la reforma del Estado**
Miguel Eduardo Cárdenas Rivera
- 26 **Socializar el Estado y democratizar la sociedad**
Carlos Guillermo Alvarez
- 28 **El porqué de la privatización en Ecuador**
Sonia Palan C
- CULTURAL**
- 30 **José Barros: a la sombra de las momposinas en flo**
Jairo Ruiz Sanabria
- TEMAS**
- 34 **Tutelan derecho de asociación y paro en el magisterio**
Luis Enrique Portela
- 36 **Día internacional de la mujer**
- VIDA DE LA ESCUELA**

Ilustración de la carátula: *István Orosz, Giovani art dell'Ungheira e della Germania dell'Est, manifesto della mostra all'Ernst Múzeum - Miskolci Galeria, 1989.*

Ilustraciones interiores: *Segunda Bienal Americana de Artes Gráficas. Cali, 1973.*



El modelo de desarrollo del gobierno Gaviria

Al menos dos elementos son relevantes y orientadores del modelo de desarrollo del actual gobierno Doctor César Gaviria:

La minimización del papel del Estado como agente económico

El actual gobierno es partícipe de la tesis neoliberal según la cual al Estado le corresponde una función de regulación y control de las fuerzas económicas. Las otras funciones, en especial la de agente económico, no harían más que entorpecer el libre desarrollo de la iniciativa privada. En consecuencia, el gobierno está empeñado en minimizar al extremo el papel del Estado como agente que concurre a actividades productivas, financieras o comerciales.

Además, el gobierno es partidario de la tesis que afirma que la iniciativa privada actúa en función de los intereses nacionales, de solidaridad y justicia social, que representa a la colectividad nacional y que, con lo cual olvida que lo privado, individual y creativo es por naturaleza contrario a lo público, colectivo y solidario. No puede representar a la nación a los asalariados una fuerza que actúa en función de sí misma. Por todo ello, la sociedad necesita de un agente que actúe en función de intereses colectivos y de la protección de los más débiles.

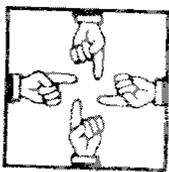
El papel del Estado como agente económico tiene por lo menos dos innegables justificaciones. Una, la de intervenir o regular en actividades esenciales para el bien colectivo o de gran valor estratégico para los intereses nacionales, de tal forma que evite los abusos y perversos monopolios; y otra, la de rentabilidad y generación de riqueza pública. ¿Por qué el Estado se debe negar a participar de actividades económicas altamente rentables que contribuyan al desarrollo colectivo, al sostenimiento de la tarea de solidaridad y asistencia social, salud, educación, asistencia a la fuerza laboral inactiva, etc.?

2. Carencia de una política de gradualidad en materia de apertura económica.

La política del gobierno en materia de apertura y globalización de nuestra economía es indiscriminada y de aplicación acelerada. Nuestro proceso de apertura careció de una política de gradualidad que hubiese dado tiempo a muchas empresas de relizar su reconversión tecnológica y organizativa. No les dio la oportunidad de generar las condiciones de resistencia ante aquellas con muchos más años de cultura de competencia y con abismales diferencias tecnológicas y de organización empresarial, que se expresan en precios y en calidad. Nuestro gobierno no tuvo en consideración sectores donde es necesario establecer una política de protección, o porque no tienen ninguna posibilidad de competencia y el efecto de su bancarrota sería bastante agudo, o porque al Estado le interesa proteger sectores estratégicos en proceso de consolidación y donde son obvias las ventajas.

Y, así, empezamos a sentir hoy los primeros efectos. Ejemplos de ello son la disminución del número de hectáreas en la actividad agropecuaria con su déficit de alimentos e incremento de precios; la disminución de ventas en la industria textil, el tabaco y la metalmecánica; la disminución del volumen de exportaciones, etc. Pero, lo más grave es la pérdida de miles de empleos en estos sectores, a los que hay que añadir los expulsados de las empresas estatales, ya por liquidación o reestructuración.

Se ha generado tal masacre laboral que hoy cunde el pánico entre la masa de asalariados de todo tipo, lo que ha dificultado aún más la reacción y resistencia de los trabajadores y sus organizaciones, quienes deben, además, soportar la actitud gubernamental que ilegaliza y estigmatiza la acción de protesta; al punto que el derecho universal de huelga ya está casi proscrito y se juzga la indispensable y natural reacción de los trabajadores, no con el lente jurídico, sino con el prevenido y sesgado criterio político de quienes defienden a todo trance la gestión gubernamental.



coyuntura laboral

El asesinato como recurso

Jorge Giraldo Ramírez*

DE CÓMO SE PRETENDE APRISIONAR EL SINDICALISMO TRAS LA MÁSCARA DEL TERROR

Tras el mar de riquezas que hay en Urabá se esconde una historia múltiple de "Vorágines" que, como suele suceder, sobrepasan cualquier ficción. Colonos exterminando indios, hacendados desplazando a los colonos, narcotraficantes deviniendo en bananeros, empresarios atajando a plomo el sindicalismo, guerrillas imponiendo a fuego el derecho de asociación y además su particular arbitrio; una tragedia que se oculta bajo el juego de las enumeraciones.

*Tal herida parecía quedar atrás cuando el sindicalismo bananero se convirtió en el vocero destacado de la población, levantó la bandera de la vida cuando nadie más lo hizo y ganó a pulso el reconocimiento del Estado como interlocutor imprescindible. Una etapa civilizada se veía venir cuando la primera fuerza guerrillera de la región optó por una paz sensata. **

Y así cayó Fernando Duque quien, al frente de la organización no gubernamental CONIDEAS, procuraba un camino más fácil para los hombres que en Urabá se reincorporaban a la vida ciudadana e intentaba organizar el respaldo educativo para Sintrainagro.

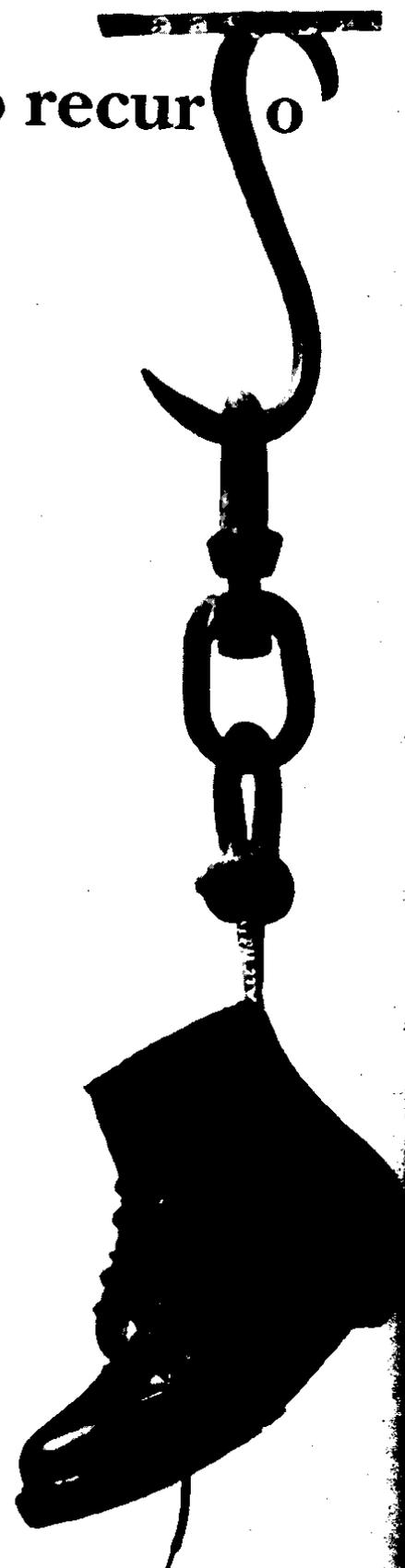
Ahora proliferan las amenazas a los sindicalistas del magisterio antioqueño. Y prolifera la idea absurda de que frente al asesinato alevoso hay que ser "prudente", quedarse callado o rumiando comentarios en los tintiaderos, es decir, hacerse cómplice del antisindicalismo armado.

Una palabra de rabia y respeto por los caídos.

** Pero, olvidábamos los caprichos de los acontecimientos colombianos y para recordárnoslos resurgió un pequeño grupo alzando la bandera de la revolución para justificar el asesinato de los obreros del banano, de sus dirigentes sindicales y de sus asesores.*

** Así cayó asesinado Alirio Guevara; para la gran prensa otro obrero del banano cargando el karma de la violencia; para sus asesinos un tipo que no pensaba como ellos; para el sindicalismo algo más... dirigente del primer destacamento obrero del país, directivo nacional de la CUT y FESUTRAN, uno de los pocos hombres llevados a las corporaciones públicas por los trabajadores.*

***Director del Departamento de Capacitación de la Escuela Nacional Sindical-Antioquia y Director de la Revista de la ENS.**



ACTA COMPROMISORIA (Fragmentos)

En la ciudad de Medellín, Departamento de Antioquia, los días 24 y 25 de febrero de 1993 se reunió la JUNTA NACIONAL del SINDICATO DE LA INDUSTRIA AGROPECUARIA DE "SINTRAINAGRO" con la participación de los compañeros HERNANDO RODRIGUEZ y CARLOS RODRIGUEZ, miembros del *Comité Ejecutivo de la Central Unitaria de Trabajadores*; el compañero NOLASCO PRESIGA por el *Comité Ejecutivo de la Federación Nacional Sindical Unitaria de Trabajadores Agrarios FENSUAGRO*, y BELISARIO RESTREPO G. por el *Comité Ejecutivo de la Federación Unitaria de Trabajadores de Antioquia, FESUTRAN-CUT*.

El objetivo de la reunión fue el de examinar la situación de violencia que desde tiempo atrás se ha vivido en la región de Urabá, agravada en la actualidad por una racha de asesinatos que despiadadamente se vienen cometiendo contra los trabajadores del sector bananero y que ha dejado un considerable número de víctimas, dirigentes y activistas de la Organización Sindical.

En base en la importancia dada a todos los temas examinados y pesados los argumentos presentados por las diferentes vertientes que integran la Organización, éstas se resumen en las siguientes conclusiones y compromisos que adquirieron las partes comprometidas en esta *Acta Compromisoria*, conforme al orden siguiente:

Que, respetando el juramento legal y estatutario que prestaron los directivos que suscriben este documento al tomar posesión de los cargos para que fueron elegidos por los trabajadores, reafirman su firme convicción respecto al compromiso de cumplir con la ineludible obligación de luchar por el fortalecimiento y marcha de la *Organización Sindical SINTRAINAGRO*, después de haber eliminado el parasitismo que existía hasta hace algún tiempo.

Que se avecina la fecha de vencimiento de las convenciones colectivas y de la convención general vigentes y la tarea fundamental y prioritaria a acometer es la de fortalecer la unidad monolítica de *SINTRAINAGRO*, preparándolo para la confrontación de las negociaciones de los Pliegos, en forma tal que sea capaz de revivir y mejorar su combatividad y poner presente sus calidades negociadoras, para lograr la firma de los nuevos convenios laborales en condiciones de equidad y justicia, tanto para las condiciones de trabajo como para afirmar el respeto total a nuestros derechos y garantías sociales, económicas, culturales y políticas, tanto para los trabajadores como para la región comprendida en ellas.

NOS COMPROMETEMOS A:

A partir de ahora, a dedicar el máximo de nuestras actividades a la defensa integral del derecho a la vida, dejando clara nuestra posición personal y colectiva en el sentido de rechazar y condenar todo atentado o asesinato cometido en las personas de los dirigentes, activistas sindicales y trabajadores en general, cualquiera sea su origen, y reafirmamos el derecho fundamental e inalienable de los dirigentes y bases de la Organización Sindical *SINTRAINAGRO* a pensar y obrar libremente, condenando vehementemente todo acto de violencia cualquiera sea su origen que tienda a acallar las ideas por medio de la fuerza y la violencia expresadas por caminos del leve asesinato y la proclive amenaza.

Reafirmando la posición y determinación planteada antes, exigimos, a todos los que están ejerciendo la violencia, el cese inmediato de las masacres cometidas contra los trabajadores bananeros afiliados a su Organización Sindical y el establecimiento de la Paz total en la región, reclamando la presencia del Estado y su responsable autoridad para que éste cumpla con su ineludible misión y obligación de garantizar la vida y las plenas libertades democráticas para todos los ciudadanos.

Exigimos, tanto a las autoridades, a los alzados en armas, a todos los empleadores el respeto total a los postulados de la autonomía e independencia del movimiento sindical, frente a los partidos, movimientos o grupos políticos, como el único medio, realmente democrático, para impedir que éste, el movimiento sindical, pueda ser convertido en correa de transmisión o manipulado por sector alguno de carácter partidista.

Finalmente: Solicitamos fraternalmente al *Comité Ejecutivo de la CUT* que la Comisión Especial prevista en esta Acta tenga categoría Institucional y esté integrada pluralistamente por las entidades o personas jurídicas que se hallan comprometidas en el contexto del presente documento.

Por LA CENTRAL UNITARIA: Hernando Rodríguez y Carlos A. Rodríguez

Por FENSUAGRO: Pedro Nolasco Presiga

Por FESUTRAN: Belisario Restrepo G.

Por SINTRAINAGRO: Guillermo Rivera y Oliverio Molina.

Cuadro: Sobre Empresas Varias

Cuadro

Alberto Aguirre

Informa el gerente de Empresas Varias (ELCOLOMBIANO, feb. 24) que puso denuncia penal contra los trabajadores en huelga, "por daños en cosa pública, constreñimiento en la libertad de los demás, ocupación ilegal de espacio público y delitos contra la salubridad". Es estrafalario. A más de ridículo, aberrante. Y, en últimas, peligroso.



Revela el intento de criminalizar la huelga. Retorno a las prácticas represivas del siglo pasado, cuando la huelga se tipificaba como delito, con penas hasta de catorce años de presidio. Para luchar contra las injustas condiciones de trabajo, en los primeros tiempos de la era industrial, los trabajadores acudían a la huelga, arrostrando la cárcel y el garrote. Ha sido una larga lucha heroica de la clase obrera, que le ha costado el mundo millones de muertos y apaleados. Al fin, impusieron a los Estados, primero, la despenalización de la huelga; y, luego, que fuera reconocida como acción jurídica legítima.

Los trabajadores de Empresas Varias están en huelga, justa y legítima, para exigir mejores condiciones de trabajo, y para rechazar un contrapiego que les quita la estabilidad laboral, el derecho pleno a la jubilación y la facultad de concertar aumentos salariales.

Claro que, apretando los incisos, se podría encasillar penalmente cualquier huelga. (Ya están en la cárcel los de Telecom). En sí, la huelga implica una ruptura del orden jurídico patrimonial (o burgués). La conquista de la clase obrera ha sido imponer, como jurídica, y por ser de mayor jerarquía, una acción que en principio enfrenta ese orden tradicional. Y cuando en el siglo pasado las leyes penalizaban la huelga era, casualmente, porque "dañaba la cosa pública", "constreñía la libertad de otros", "ocupaba el espacio público", "privaba a la comunidad de servicios esenciales". A pesar de todas

Tomado de: *El Colombiano*, Medellín, marzo 1º de 1993.

esas rupturas, los Estados tuvieron que aceptar en sus leyes que la huelga era un hecho jurídico legítimo. Por su mayor alcurnia.

Desde el comienzo las Empresas han mirado la huelga como hecho punible. Ese desalojo en horas de la madrugada, con fuerzas combinadas del Ejército y la Policía, tratando a inermes trabajadores como si fueran terroristas, es clara acción represiva. Y, como en la Edad Media, se ven obligados los trabajadores a buscar refugio en la Basílica. Así se inició para los perseguidos el derecho de asilo.

Agregando sal a la herida, se dice ahora que los trabajadores de Empresas Varias gozan de "privilegios excesivos". Trabajar de sol a sol empujando una carretilla, entre desechos fétidos, o arrastrando canecas y bolsas a un carro, escarbando entre basuras, con un salario siempre magro, dizque resulta en una situación de privilegio. Da grima.

Al hablar de posibles sanciones dice el gerente (El Espectador, 24 feb.) que "se están estudiando los videos y las fotografías para determinar bien los implicados en la situación". ¿De manera que estaban espionando a los huelguistas? Es el escarnio. Señala de que consideraban críminosa, desde un comienzo, su actitud. ¿Quién hacía las filmaciones? Rodeados de sabuesos secretos los huelguistas, como si fueran criminales. Se está recayendo en un orden retrógrado.

Si no les vale un llamado a la justicia, si es inútil la invocación a su sensibilidad social, si desoyen la advertencia de no añadir duelos a esta marejada de violencia en que vamos anegados, quizás les valga, a ellos, que se proclaman cristianos, la admonición del Episcopado Latinoamericano, dada en Santo Domingo, en octubre pasado (Ediciones Paulinas, Bogotá, 1992, p. 129): "Los derechos del trabajador son un patrimonio moral de la sociedad, que deben ser tutelados por una adecuada legislación social y su necesaria instancia judicial, que asegure la continuidad confiable en las relaciones laborales".

En torno a la huelga de Bavaria

Carlos Alberto Martínez



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

Cuando estas líneas vean la luz, el conflicto entre los trabajadores de Bavaria, Cervunió, Litoral y Aguila S.A. habrá tenido seguramente una solución feliz o estaremos aún en desarrollo de una de las huelgas más importantes en la historia del Sindicato Nacional de Trabajadores Malteros y Cerveceros de Colombia.

Significación de la huelga

No son usuales las huelgas entre los trabajadores malteros y cerveceros de Colombia. Pese a las modalidades políticas y económicas que día tras día se tornan más difíciles para los trabajadores asalariados, pese a la magnitud y al poder económico y a la tremenda capacidad de control y manipulación política del Grupo Santodomingo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de Bavaria S.A. y sus filiales han elegido el camino del diálogo y el entendimiento civilizado en la mesa de conversaciones.

Pero, en esta oportunidad, no fueron suficientes los buenos sentimientos y ante la sinsalida de un "arreglo indecoroso" y opuesto a los intereses de los trabajadores, se cumplió la decisión tomada en las asambleas seccionales y se inició la huelga como lo había determinado la Asamblea Nacional de Delegados.

Mucho se ha hablado en estos días de los eventos folklóricos del paro; los periodistas de los "medios" planos, electrónicos y de televisión, a falta de juiciosos análisis acerca de la magnitud de conflicto (cosa imposible de realizar), se han escapado por la tangente facilista de insistir en las pérdidas económicas del Grupo Santodomingo, en la reducción del consumo entre el pueblo y en el impuesto que deja de percibir diariamente el Estado y los peregrinos e hipertrofiados \$24.000 pesos de sueldo que en promedio cada trabajador dejaría de ganar.

Sin duda, los elementos señalados arriba evocan de manera más o menos nebulosa la naturaleza, la magnitud y los alcances y consecuencias de este conflicto, pero las gruesas líneas de análisis deben, por lo menos, esbozar el cuadro y no el marco. La dimensión real de este conflicto trasciende su marco economicista.

La huelga busca por sobre todo situar al Grupo Santodomingo en un plano de respeto a la ley. Así de sencillo. Durante muchos años han sido

*Asesor de educación y comunicaciones de Sintra-Bavaria.

los empresarios y el Estado quienes han acusado a los trabajadores de estar por fuera en las disposiciones jurídicas. Ahora la cosa es distinta, el grupo económico más importante del país pretende irrespetar en el papel y desconocer en los hechos la innegable, evidente e incontrovertible unidad de empresa entre Bavaria, Cervunió, Litoral y Aguila S.A. y la consiguiente nivelación práctica de las convenciones hasta hace poco firmadas de manera diferente y que acusan desigualdades salariales y prestacionales de consideración.

Se ha sostenido el concepto de que trabajadores pertenecientes a una misma empresa, que ejecutan actividades con iguales recursos y con igual eficacia, que elaboran una bebida en todo y hasta en sus más insignificantes detalles igual al de todas las factorías cerveceras y malteras del Grupo, deben recibir igual tratamiento y gozar del mismo estatus ante el patrón común.

Pero el Grupo Santodomingo y su representante legal, el Presidente de Bavaria S.A., el señor Augusto López Valencia, esperan que su impugnación a la unidad de empresa, que cursa en el Consejo de Estado, reciba el rechazo anhelado. Vemos difícil que esta impugnación cubra de gloria al Grupo Santodomingo.

Desde el momento que un Ministerio de Hacienda osa acusar públicamente a Bavaria S.A. de evadir impuestos, es justo reconocer que algo nuevo despunta en el horizonte. Los trabajadores, por su parte, se han ejercitado en el conocimiento y reconocimiento de las herramientas jurídicas. Ya no son los borregos timoratos a quienes había que llevar de cabestro o a empellones a las antecelas de los juzgados. En los últimos dos años, y desde la promulgación de la Nueva Carta Constitucional, la lucha jurídico-política es un territorio franco de los trabajadores y esta huelga de los cerveceros y malteros de Colombia lo está demostrando.

No sobra agregar que, independientemente del desenlace de este conflicto, la sola determinación de haberlo desarrollado, sin quebrantar un sólo artículo, ni un sólo parágrafo, ni un sólo inciso de la ley (a quien tanto inicienso hipócrita gustan y acostumbran quemar los empresarios), ya merece todos los elogios y todas las congratulaciones a los trabajadores de la malta y la cerveza.

Con esta huelga se libra un episodio especial de la lucha general que libran los trabajadores contra las transnacionales y el capitalismo zoológico que recorre el mundo.

La propuesta gubernamental de reforma al sistema previsional

Hugo López Castaño**

EVALUACIÓN Y ALTERNATIVAS

Nuestro sistema previsional adolece de dos graves problemas, el financiero y el de cobertura. Atiende una minoría de la población y sale caro.

El costo de las pensiones sobre la nómina es elevado y deberá subir progresivamente. Este problema es relativamente leve para el sector privado cubierto por el ISS, que cuenta con un rentista por cada 11 ó 12 activos; su tasa de reparto simple (la que equilibra anualmente ingresos y gastos), es hoy el 8% de la nómina y deberá subir al 10% en el año 2000. Sólo dentro de 30 años alcanzará niveles explosivos del 21% o más. En cambio, es ya muy grave para el sector público. Cuenta con un rentista por cada 4 ó 5 activos; los pagos pensionales vales más que los del ISS (\$389.000 millones el año entrante a pesos de hoy vs. \$288.000 millones para el ISS). La tasa de reparto sobre la nómina pública es hoy del 21% y deberá llegar al 27% para el año 2000. Más adelante alcanzaría niveles absurdos.

El segundo problema es la baja cobertura. El 33% de la fuerza de trabajo

está potencialmente cubierta con los riesgos económicos. Pero sólo el 18% de los viejos urbanos de más de 65 años y menos del 12% de los viejos rurales a nivel nacional reciben pensiones. Estas cifras son extremadamente bajas, incluso en comparación con las de América Latina.

Ambos problemas están ligados de tal modo que los altos costos del sistema impiden ampliar cobertura sin reemplazar radicalmente el esquema.

Este ensayo demostrará que la propuesta del Gobierno casi no toca el problema de la cobertura, y esbozará las bases de lo que podría ser una propuesta alternativa.

LA COBERTURA

Resulta dudoso que la propuesta gubernamental no se preocupe del problema número uno, el de la cobertura.

El Gobierno deja la tarea de universalizar la cobertura previsional en manos de la macroeconomía. Confía en que el desarrollo económico terminará por salarizar la población urbana y por reabsorber el sector informal y por estabilizar los empleos. Si entonces, todos terminaremos forzadamente cubiertos por los fondos de pensiones. Pero la espera será seguramente larga.

1. La cobertura pensional

Cuando los chilenos hicieron su reforma en 1981, el sistema previsional



* El presente artículo fue extractado de un ensayo más amplio que el autor elaboró para la Fundación Friedrich Ebert de Colombia —FESCOL— y que publicamos con autorización de ambos.

** Economista y Jefe del Departamento de Planeación de la Universidad de Antioquia

ría al 75% de la fuerza laboral. El caso colombiano es sustancialmente distinto. Apenas un 30% de la población en edad laboral está afiliada al ISS o trabaja con el Estado y, por tanto, en principio, goza de una cobertura potencial en materia pensional. Sin embargo, la población de 60 años y más que está efectivamente cubierta en su vejez mediante pensiones es apenas del 19% a nivel urbano y está lejos de llegar al 12% a nivel nacional.

En los estratos urbanos medio-medio, medio-alto y alto cubren al 19.6%. Pero en el estrato bajo-bajo sólo al 6.5% y en el bajo 14.7%. Paralelamente, el 45% de la población urbana mayor de 60 años no percibe ningún ingreso. En los estratos bajo-bajo, bajo y medio-bajo la cifra se sitúa entre el 50% y el 45%.

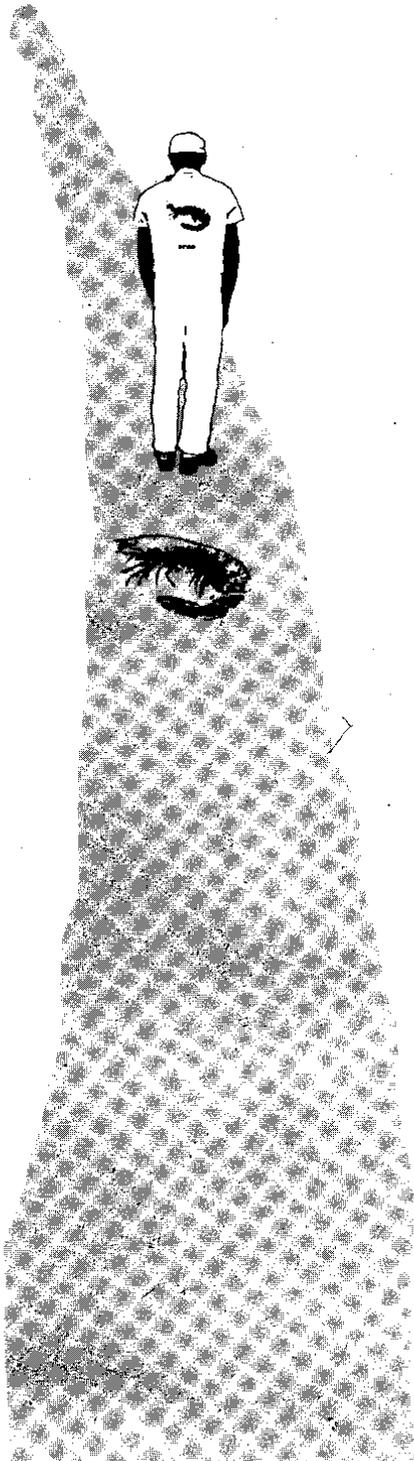
Ahora bien, la tercera edad ganará una importancia creciente en el futuro. Los viejos de 60 años y más representan el 6.1% de la población (unos 2 millones). En el año 2000 serán ya el 7.7%; en el 2005 el 7.2% y en el 2010 el 8.3%. La transición demográfica ha sido muy marcada. La disminución del tamaño de las familias ha hecho posible una reducción en los niveles de pobreza urbana. Muchos han podido aumentar su ingreso presente sacrificando el número actual de hijos. Su supervivencia durante la vejez se hará más difícil. Esa generación no tendrá después el apoyo tradicional de su familia y no podrá esperar una reforma de largo plazo.

La baja cobertura no se debe a la evasión, sino a los malos empleos

Es cierto que el sistema actual se presta a la evasión. La base para el cálculo pensional es el salario de los dos últimos años. Algunos —los más pudientes— subdeclaran ingresos toda su vida y sólo los suben antes de jubilarse. Los pobres —que se ganan el mínimo legal— no pueden subdeclarar.

El sistema de capitalización individual previsto por el Gobierno es una excelente solución para un reducido núcleo de asalariados mejor pagados y más estables. Los demás no podrán nunca obtener pensiones adecuadas.

La gran mayoría de los asalariados se gana el mínimo legal. Aunque entran jóvenes al nuevo sistema y aunque cotizaran el 90% del tiempo y aunque



la tasa de rendimiento de los fondos fuera excepcionalmente alta, no alcanzarían nunca a obtener pensiones iguales al mínimo legal.

Pero los bajos salarios no son la única dificultad. La fidelidad de cotización tiene una importancia capital sobre las pensiones futuras. Hoy se están haciendo cálculos alegres con el 90% (9 de 10 años laborales). Pero, la inestabilidad laboral y el ciclo de vida en Colombia sugieren un panorama más

gris. Se confía en que el sistema individual de ahorros aumentará la fidelidad (cada quien estará interesado en cotizar el mayor tiempo posible). Empero, ella no depende sólo de los incentivos individuales (por eso es que la afiliación es forzosa) sino principalmente de las características del mercado laboral.

La inestabilidad laboral en Colombia es enorme (en junio de 1990 el 36.1% de los asalariados privados de las 4 principales metrópolis llevaban 1 año o menos en su empleo; el 15% tres meses o menos). Los jóvenes se inician generalmente como asalariados; trabajan hoy en una empresa moderna (que responde por sus cotizaciones), mañana en una microempresa (que las evade), atraviesan por períodos recurrentes de desempleo. Hacia los 35 años difícilmente pueden encontrar un empleo asalariado y son forzados progresivamente a establecerse por cuenta propia (fase durante la cual ni están obligados ni suelen cotizar).

"JLB Actuarios" ha realizado estimaciones de los factores de cotización. Retengamos los de 1990-98, que corresponderían ya a una fase de madurez del sistema de previsión del ISS. El porcentaje del tiempo anual cotizado por el personal afiliado al Instituto comienza siendo menor al 22% hasta los 30 años, sube luego hasta los 47 (cuando se aproximan al 40%), cae hasta los 51 (17%) y vuelve a subir después de los 51, hasta alcanzar el 60% entre los 55 y los 59 años. En promedio, para las edades 19-59 años, los trabajadores afiliados al ISS cotizan el 47.5% de tiempo.

Por los bajos salarios, por la alta inestabilidad y la baja fidelidad, que ni el sistema actual ni mucho menos el previsto por el Gobierno sirven a la gran mayoría de la población. Hoy se exigen 10 años de cotización entre los 40 y los 60 de edad o 20 en cualquier período. Con la propuesta de exigir 30 años de cotización para tener derecho a la pensión mínima nadie se podrá jubilar. Más valdría por ello ser realistas como los estadounidenses y reconocer que el sistema de capitalización individual es sólo adecuado para los trabajadores mejor pagados y más estables.

3. Conclusión

Tres tesis más llanas sintetizan esta exposición: Hay una gran diferencia entre la reforma previsional en Chile

y la que ahora se propone para Colombia.

Allá se abarataron las cotizaciones para un sistema que tenía una cobertura casi completa. Aquí se elevarán al doble para un sistema que no tiene cobertura.

La reforma propuesta por el Gobierno no prevé nada para ampliar la cobertura pensional. Esa es mi principal objeción. Es una excelente solución... pero sólo para una minoría, para los asalariados relativamente bien remunerados y estables.

Y siendo apenas una solución para una minoría, sale muy costosa o para el fisco y/o para las empresas y los trabajadores. Esa es la segunda objeción.

El país haría mejor en solucionar el problema pensional del sector público uniformando las condiciones y beneficios con los del sector privado, en perfeccionar el sistema actual del ISS depurándolo de sus aberraciones; en montar un sistema complementario y voluntario de capitalización privada para la minoría que lo necesita y que puede pagarlo y en esperar los efectos que la apertura tenga sobre el mercado laboral en esta década antes de tomar otro tipo de decisiones. Y, mientras tanto, podría emplear mejor los recursos fiscales que requiere su propuesta para implementar un plan de atención a la tercera edad indigente. Esa es la conclusión.

UNA ALTERNATIVA

Una solución de fondo al problema previsional del país debe ocuparse, primero, del problema más urgente, el del sector público. Luego, tiene que ofrecer una solución para el problema financiero del ISS que requiere ajustes. Y, en fin, tiene que abrir una puerta para ir solucionando paulatinamente el problema de la cobertura.

El caso del sector público

El problema pensional del sector público es el más importante, el más urgente y el más complejo, más que el del ISS. La edad media de los empleados públicos es muy elevada, su estabilidad excepcional, sus beneficios pensionales exorbitantes y las reservas inexistentes. Las entidades públicas de todos los niveles languidecen bajo el peso de dos nóminas paralelas, la activa y la pasiva. El problema no da espe-

ra y este Congreso podría darle desde ya un principio de solución.

Antes que nada habría que hacer lo siguiente:

- Uniformar, mediante una reforma legal, las condiciones y beneficios pensionales con los del sector privado (lo que disminuiría la deuda actuarial que con ellos tiene contraída el Gobierno). Se trataría de afectar "derechos adquiridos", pero previendo algún sis-

tema gradual de transición. Como alternativa se pueden definir los básicos y dejar por cuenta de cada entidad y sus trabajadores el pago de los sobrecostos, que deberían dejarse por cuenta de un sistema de capitalización individual manejado por administradoras privadas de fondos de pensiones.

Y, aunque tal solución no parezca políticamente rentable en el corto plazo si el Congreso Nacional se decide por seguir esta vía razonable, a la larga, los colombianos terminarán reconociéndole su sentido de responsabilidad y su valor cívico. Si así se podrán reparar los pecados de previsión y de irresponsables comisiones, cometidos por todos en el pasado.

- Separar financieramente el manejo de los diferentes riesgos (una cosa es la salud y otra pensiones).

- Tercero, poner a cotizar (previos estudios) a los empleados e instituciones.

Hacer un plan con cada entidad pública que prevea la reducción de su plantilla de personal (jubilado no reemplaza) ahí donde sea posible. La mejor manera para empezar es que cada entidad cubra el aporte que se exigirá con actuales recursos de la nómina.

En fin, cubrir con presupuesto nacional los faltantes que son enormes. Es casi seguro que el sector Estado no pueda soportar sino el reparto simple y que deba limitarse a cubrir el faltante de cada año y esperar a que el faltante suba con el tiempo. Pero en algunos casos podría ensayarse el paso gradual a un sistema de capitalización: Emitir bonos por las obligaciones actuariales contraídas, reconociendo sólo lo básico y eliminando las aberraciones.

Queda el problema administrativo. Una entidad central aparte, tipo CAJANAL, ha ya demostrado su ineficiencia y corrupción. CAJANAL debe ser cerrada, como propone el Gobierno, y reemplazada por el Fondo Nacional de Pensiones Públicas. Se requiere aquí del aporte de muchos y de la coordinación de casos. Sacrificando la formalidad y elegancia de un sistema único podría quizá, combinarse estas dos alternativas.

a) Cuentas públicas especiales con manejo privado de las colocaciones financieras.



crearían cuentas públicas especiales (nacionales, departamentales, municipales). Debe incluirse expresamente la posibilidad de que los precedentes eventuales sean colocados en la fiducia en el mercado financiero si se prevén paralelamente garantías.

entidades aparte (fondos de pensiones) para cada institución. Esas entidades funcionarían, bajo supervisión estatal, tanto la parte financiera como la administrativa.

La solución para el sector privado es más sencilla, porque aquí el problema es menos grave. Propongo dos fórmulas:

La creación de un Fondo Básico IVM para una entidad pública segregada del ISS y sometida a una junta reguladora (dependiente) que se encargue:

de las obligaciones ya adquiridas por los actuales rentistas del ISS;

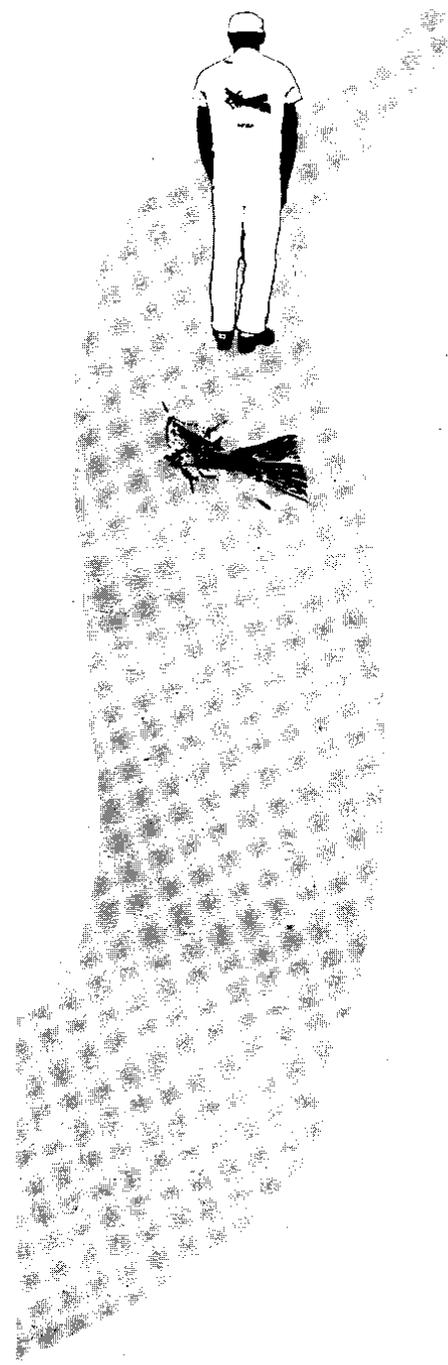
de las obligaciones adquiridas por concepto de los trabajadores que tengan menos de 55 años (hombres) o de 50 (mujeres) en condiciones similares a las vigentes para los actuales jubilados;

de las obligaciones futuras con las nuevas generaciones hasta por el monto de las pensiones determinadas por las nuevas condiciones que se fijen.

Los complementos pensionales (para garantizar las pensiones mínimas a los más pobres) serían cubiertos con fondos de presupuesto nacional, aunque tenga costos fiscales. Pero ya que el Gobierno acepta incurrir en ellos, más vale que estén dirigidos a la población más pobre, no a financiar los derechos ya adquiridos de todos los actuales cotizantes.

Se trataría de un fondo de reparto simple, alimentado por cotizaciones sobre la nómina (1/3 cargo laboral, 2/3 a cargo patronal) que comenzarían por ser el 9% promedio en este decenio y que aumentarían de manera quinquenal (las reformas al régimen de condiciones y beneficios pensionales permitirían aumentos futuros soportables).

Las reformas a las condiciones y beneficios serían las siguientes:



a) Elevación de la edad de jubilación (para el sector público y privado).

b) Eliminación de las categorías salariales y cotización sobre el 100% del salario.

c) Cambio en la densidad de semanas cotizadas (alza de topes mínimos, aumento en el tiempo anterior requerido).

d) Redefinición del salario base de la liquidación pensional, alargando el período que sirve de base para su fijación, pero protegiéndolo de los efectos de la inflación.

e) Nuevo régimen de sustitución pensional que cancele los abusos a que se presta la actual legislación.

f) Disminución de la pensión máxima garantizada.

g) Eliminación de la financiación de la garantía de pensión mínima por cuenta del sistema contributivo.

Esta medida produciría el alivio más significativo de todos en la tasa de cotización futura. La estimación de este alivio aún aguarda por cálculos.

h) Redefinición de algunas cargas que, en adición a los pagos pensionales, gravitan sobre el fondo IVM y en particular la tocante con las transferencias a EGM (Enfermedad General y Maternidad) que debieran ser asumidas en adelante por los propios pensionados, etc.

ii. La segunda fórmula es la promoción de fondos de pensiones administrados por el sector privado y supervisados por el Gobierno. Asegurarían pensiones complementarias.

Contra la alternativa de establecer una cotización forzosa para los más pudientes (que ya ahorran en otros activos), vale más fomentar el ahorro previsional voluntario como se hace en los Estados Unidos, reforzando los estímulos tributarios y de otro tipo ya existentes, para los planes empresariales y sectoriales.

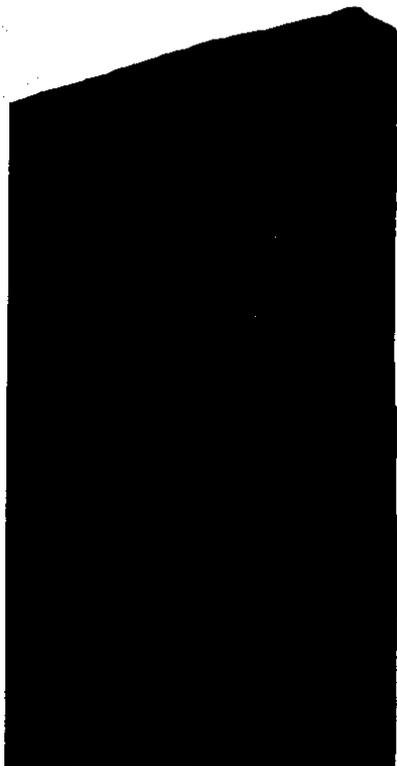
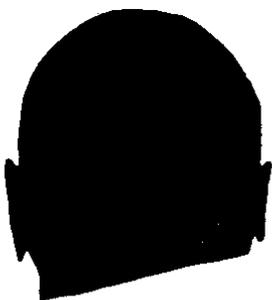
c. Para la extensión paulatina de la cobertura puede pensarse en la creación de un Fondo de atención a la tercera edad indigente y pobre, financiado con impuestos generales. Tendría a su cargo dos funciones básicas:

- Financiar y subsidiar programas para la vejez no protegida por el sistema previsional.

- Garantizar (¡pero sólo bajo prueba de ingresos insuficientes!) pensiones mínimas a quienes, habiendo adquirido derechos pensionales, por falta de tiempo y volúmenes de cotización, no alcanzarán a recibir ese mínimo del sistema de previsión. La prueba de ingresos garantizaría que este subsidio se pueda localizar hacia la población anciana verdaderamente pobre.

Perfil de propuesta de reforma pensional

Rubén Darío Osorio*
Emmanuel Nieto*



En los últimos meses, el debate sobre la Reforma Pensional ha retornado al escenario de los sistemas mixtos, cosa que juzgamos pertinente. No es improbable que una reforma de esa naturaleza logre soluciones óptimas a la baja cobertura, a las inequidades y a los desequilibrios financieros que comporta el sistema actual.

Nuestras sugerencias para una reforma se proponen contribuir al diseño de una propuesta que ofrezca soluciones ciertas a dicha problemática, reafirmando los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Opinamos que estas sugerencias son viables política y financieramente.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ÚNICO PENSIONAL

El nuevo sistema pensional estará constituido por un Fondo Básico y unos Fondos Complementarios. La afiliación a este sistema único será obligatoria para todos los trabajadores del país —públicos y privados— en los términos que establecerá la Ley. En consecuencia, habrán de desaparecer todas las cajas o entidades de previsión del sector público.

* Investigadores de la Escuela Nacional Sindical (ENS).

Fondo Básico

El Fondo Básico será administrado por el ISS y tendrá un régimen financiero de "prima media calonada". A éste deberán afiliarse todos los trabajadores de manera obligatoria y orientar sus aportes sobre nómina.

Los afiliados tendrán derecho a una pensión de Invalidez, Vejez y Muerte mínima igual a un salario mínimo legal, y máxima de tres veces el salario mínimo legal.

Para la garantía de Pensión Mínima por Vejez, se habrá de computar previamente la suma de la originada en el Fondo Básico y la derivada de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual. Sólo en el evento en que esta suma dé como resultado una pensión inferior al salario mínimo vigente, corresponderá al Fondo Básico proveer los recursos necesarios para asegurar su ajuste.

Fondos Complementarios

Serán manejados a través de Sociedades Administradoras de Pensiones. Su régimen financiero será de "capitalización individual" y todos los trabajadores estarán obligados a constituir su cuenta con los aportes sobre nómina, precisaremos más adelante.

Las sociedades administradoras de estos fondos concederán no más que Pensión de Vejez, el trabajador estaría constituyendo un complemento sólo para ésta.

Cotizaciones

La cotización global para IVM podría ascender al 14.5%, de los cuales el 10.5% estaría a cargo del patrón y el 4.0% restante a cargo del trabajador.

El Fondo Básico recepcionará 9 puntos del total cotizado para pensión de IVM. Los 5.5 restantes se destinarán a la cuenta de capitalización en los fondos complementarios, con los que el trabajador estaría constituyendo un complemento de su Pensión de Vejez.

En forma opcional, el trabajador podrá adicionar recursos a su cuenta en los fondos complementarios, los que no serán computados para efectos de cálculo de la pensión mínima de vejez.

La base de cotización tendrá un límite inferior igual a un salario mínimo legal —ningún trabajador habrá de afiliarse con cotizaciones sobre una base inferior—. Adicionalmente, no habrá límite superior para la base salarial de cotización.

El número mínimo de semanas cotizadas para tener derecho a la pensión será de mil (1000).

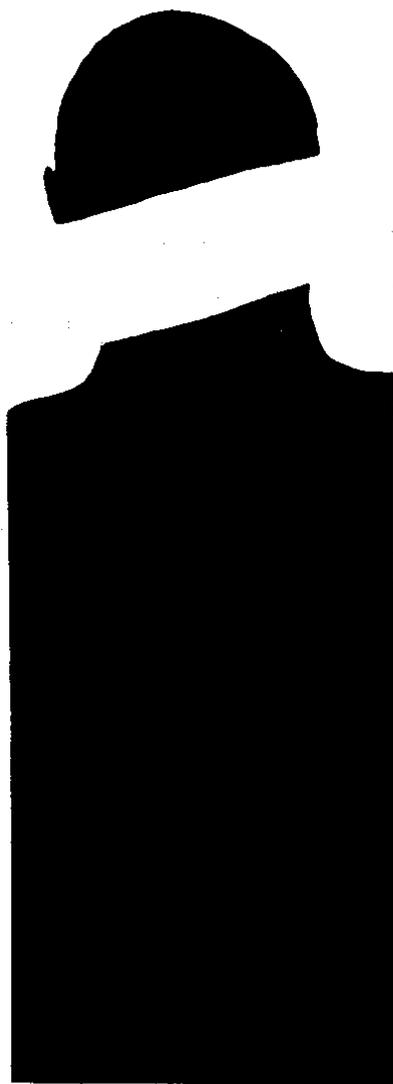
Edad de jubilación

La edad mínima habrá de incrementarse a 62 años para los hombres y 58 para las mujeres.

Límites adicionales al régimen de Beneficios

El sistema así planteado necesita soportar algunas restricciones en el esquema de beneficios. Por una parte, se podría pensar en limitar lo relativo a la sustitución pensional, a fin de que la misma sea pagable extendible sólo hasta la (el) cónyuge o compañera(o) estable e hijos y, eventualmente, para padres de hijos únicos.

El monto de la sustitución pensional sería de un 75% de la pensión total (básica+complemen-



taria), pero en ningún caso inferior a un salario mínimo legal ni superior a 3. En el evento en que resulte un excedente, deberá ser transferido a las reservas del Fondo Básico.

Por otro lado, para el cálculo de la pensión de vejez en el Fondo Básico se podría instituir así: 70% por las primeras mil semanas y 1% por cada 25 semanas adicionales.

El cálculo y los requisitos pensionales para invalidez a cargo del Fondo Básico podrían continuar tal como lo estipula actualmente el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario base de cálculo será el promedio de los últimos diez años inmediatamente anteriores al cumplimiento de la edad de pensión, actualizados con el IPC a fin de mantener su valor real.

Régimen de transición

En primera instancia, es indispensable la unificación del régimen pensional de los sectores público y privado. Para el efecto, tanto los trabajadores oficiales y los empleados públicos como el Estado deberán contribuir en los términos ya señalados, este último en calidad de patrón.

Las pensiones ya causadas y las futuras para aquéllos con derechos adquiridos las pagará el Fondo Básico. En lo relativo exclusivamente al sector público, los recursos necesarios para ello serán provistos a través del Fisco Nacional.

La unificación de ambos sectores, tanto como el puente entre el régimen propuesto y los regímenes hasta hoy existentes, deberán estar mediados por el establecimiento de un régimen de transición, que podría ser similar en su estructura al contemplado por el Título III del Proyecto de Ley 155.

Fondo de Solidaridad

Habrà de constituirse con recursos del presupuesto nacional un Fondo de Solidaridad para garantizar la vinculación al sistema de seguridad social a los sectores excluidos. Con recursos del Fondo deberá igualmente brindarse atención a la vejez indigente y a los pensionados en sus necesidades de salud.

De especial importancia resulta el diseño de una política de subsidio para la enorme masa de colombianos situados en la economía informal y en el sector agropecuario, que no gozan de la más mínima protección en esta materia. Se trataría de cubrir con recursos de este Fondo la parte patronal de aporte para la afiliación a los seguros económicos y de salud de estos sectores. En lo que respecta a la vejez indigente, sería conveniente otorgar subsidios en dinero o diseñar programas de atención en salud y recreación. Mientras que para los pensionados, el Fondo deberá cubrir la parte patronal a efectos de garantizar su permanencia en los seguros de salud.



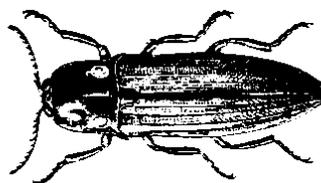
LA REESTRUCTURACION DEL ESTADO



El alud de decretos que descuartiza buena parte de la administración pública y liquida cerca de 40 mil trabajadores estatales, ha significado el golpe más rudo para el sindicalismo estatal colombiano en toda su historia.

El Informe Central de la *Revista de la ENS* se ocupa del tema enfatizando, como es obvio, el análisis de los 62 Decretos de la pretendida modernización del Estado. Lo complementa una nota sobre el papel del Estado y un artículo sobre un proceso similar que se desarrolla en Ecuador.

Pretendemos en números sucesivos ampliar el examen del problema en la sección **Coyuntura Laboral**.



"Artículo transitorio 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece."



l y Agua Potable, más la Comisión Reguladora de
ua Potable y Saneamiento Básico.

o afecta —curiosamente— al Instituto Colombiano
Bienestar Familiar, cuya función podría ser de
fundamental importancia para programas sociales
r grupos de edad.

CONCLUSIONES

Gobierno adolece de una política social consistente
coherente que se exprese en la estructura de la
administración nacional. Se ha desaprovechado la

posibilidad de articular la política social con la
capacidad de gestión del Estado. No hay un Mini-
sterio de Asuntos Sociales desde el cual se dirija el
diseño, aplicación y ajuste de la política social.

La salud no se relaciona de manera definida con el
sistema de seguridad social. Y no hay claridad sobre
la diferencia entre el seguro social y la seguridad
social.

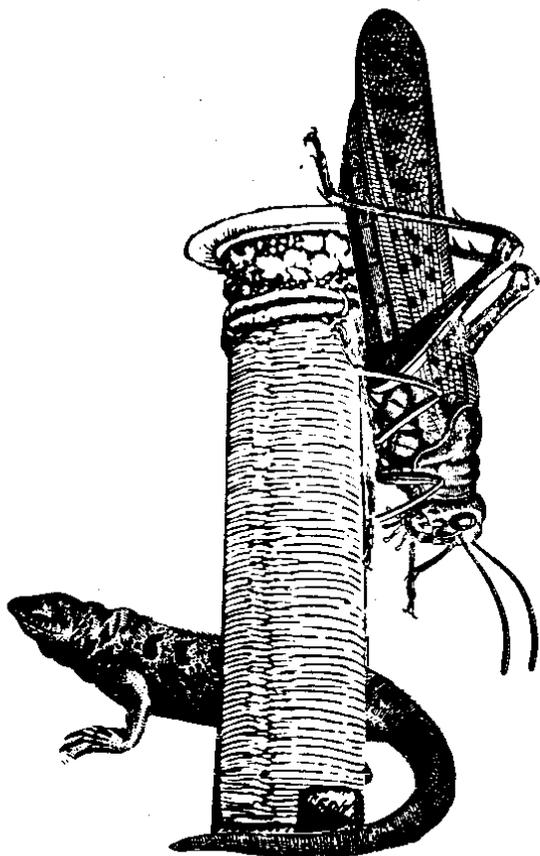
El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no ha
tenido la capacidad de jalonar la reforma de la
seguridad social y se ha limitado, dentro de una
estrecha concepción financiera, a proponer una refor-
ma del régimen pensional del sector privado, dejando
de lado el problema más grave del sector público.

Al tema de la salud, en el cual se podría avanzar de
manera cierta y gradual para la ampliación de la
cobertura, se le da un tratamiento secundario, sin
que se impulse con vigor el proceso de
descentralización de la salud. La concepción de la Ley
10 de 1990, de conformar los Comités de
Participación Comunitaria, desarrollándolos para
permitirles capacidad de contratación y plena
autonomía, se descarta, para canalizar los recursos
del Estado a través de "subsidios a la demanda" que
comprarían servicios a las "empresas solidarias".

En el ISS el problema de la contratación se intenta
resolver cambiando la naturaleza de la entidad,
cuando de lo que se trata es de reformar el sistema
de contratación del sector público. Con su nueva
naturaleza, tendrá que pagar impuestos y repartir
dividendos, infringiendo el principio de la nueva
Constitución según el cual los recursos de la
seguridad social sólo pueden destinarse a sus propios
fines. La enajenación de bienes requiere una ley del
Congreso de la República. No pueden derivarse facul-
tades de facultades.

La privatización no obedece a un plan estratégico, ya
que el Gobierno no tiene un "plan" en el sentido
estricto del término y no hay un estatuto legal que
regule el proceso de privatización. Se considera que
ésta *per se* es la fórmula para modernizar. La ac-
tividad privatizadora puede ocasionar un grave
problema económico y social por la falta de claridad
de los objetivos a largo plazo.

Se trata de adelantar el proceso de modernización
mejorando lo existente. Es muy probable que, bajo el
pretexto de acabar con lo "malo" e "ineficiente", se
afecte lo poco que hemos logrado avanzar en materia
social.



La reforma del Estado colombiano

Emmanuel Nieto*

Es bastante claro que la nueva Constitución abrió rutas ciertas para un reacomodo del Estado colombiano, sin duda en consideración de las nuevas orientaciones económicas, pero también bajo el imperativo de vigorizar la gestión pública a fin de que la modernización política y económica articule escenarios de resolución civilista de los desequilibrios sociales de nuestra nación. En esta perspectiva puede leerse su artículo 20 Transitorio.

En embargo, los alcances de gran parte de los 62 decretos expedidos recientemente al amparo de este artículo, trazan un propósito de reforma del Estado cuya envergadura parece desbordar la voluntad de los constituyentes. Se trataría no sólo de las dimensiones, sino también del sentido de la reforma, los que parecen contradecir el espíritu de la nueva Carta. A su demanda de un Estado vigoroso, capaz de superar la crisis institucional, el ejecutivo superpone el proceso de achicamiento justamente en los órdenes de mayor impacto social.

Esta abierta contradicción parece tener origen en el espíritu que articula el proyecto económico del presidente César Gaviria, bastante ostensible en el Plan de Desarrollo y el proceso de internacionalización económica¹. La apología del mercado y de la iniciativa privada, como presuntos garantes de un mayor grado de eficiencia en el

orden económico y social, pondría en crisis el corpus del Estado intervencionista. La sanción de los eficientes del mercado asimila así al Estado en tanto obstáculo o generador de distorsiones para el regular funcionamiento de aquellas instancias. En ese sentido, los empeños del proyecto económico y el conjunto de decretos de diciembre se tejen coherentemente respecto al nuevo rol que ambos observan para el Estado colombiano.

No obstante, modernización y eficiencia de la gestión estatal también hace suyos la Carta Política. La definición de las sendas que deberán asumir dichos postulados, configura el debate en torno a la reforma que se ha puesto en marcha. En rigor no parece evidente que dichas sendas deban conducir a su achicamiento: desregulación y reducción de su tamaño. La primera pone incluso en duda su conveniencia respecto a la estructura asimétrica de nuestra economía. Los eventuales desequilibrios económicos, quizá más previsibles con la apertura económica, podrían tornarse inmanejables por un Estado que pierde discrecionalidad en el concierto de políticas económicas. El sentido común induce a pensar más

1. José A. Ocampo ha planteado en este sentido lo siguiente: "El fruto de los consensos en la Asamblea [Constituyente] fue la de ampliar las esferas de intervención del Estado, aunque con un espíritu moderno [...]. El Plan de Desarrollo se esfuerza, por el contrario, en delimitar las áreas del Estado". ("Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia", En: *Análisis Político* No 17, sep.-dic. de 1992.

Director del Departamento de Investigación de la Escuela Nacional Sindical-Antioquia y Economista de la Universidad de Antioquia.

bien que una economía abierta, heredera de profundos desequilibrios, demanda un Estado capaz de responder con coherencia y prontitud a situaciones de inestabilidad.

La segunda senda tampoco consulta nuestra realidad. Revisando los indicadores de gasto público y empleo en este sector, se advierte cómo las proporciones del Estado colombiano apenas son moderadas, incluso pequeñas en el entorno latinoamericano. El empleo público nacional no supera la mitad del nivel típico de la región (entre 12% y 16% del empleo total). Para mediados de los 80, otros estudiosos hablan de un cociente sobre la población total del 3%, inferior al 4.8% de Latinoamérica y al 9% de los países industrializados de la OCDE².

Algo similar podría decirse de los indicadores de producción y gasto público. Este último, medido como proporción del PIB, ha sido según algunos inferior al promedio de América Latina o del conjunto de países en desarrollo. Los gastos del nivel central en Colombia representan apenas el 12% del PIB, ostensiblemente por debajo de los niveles del 25% y del 28% en Brasil y Chile respectivamente. El gasto social, históricamente inferior al 10% del PIB, es de dimensiones relativas igualmente moderadas. En valores per cápita, los gastos en educación y salud son dos tercios y algo más de la mitad en su orden respecto de los promedios de América Latina³.

Por lo demás, las proporciones del Estado no dejan de ser reducidas en relación con las dimensiones del desequilibrio social y la crisis institucional de la nación. La mag-

2. OCAMPO, José A. *Op cit.* Nota de pie de página nº 3, p. 7 y *Coyuntura Social* nº 7. Noviembre de 1992, p. 22.

BERNAL, Joaquín. "Política Fiscal", EN: *Introducción a la macroeconomía colombiana*. Eduardo LORA, et al. Bogotá: Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores, 1989.

3. OCAMPO, José A. *Op cit.*, p. 25.

SARMIENTO, Libardo. "La revolución pacífica". En: *Economía Colombiana*. Nº 238, febrero-marzo de 1992, p. 33.

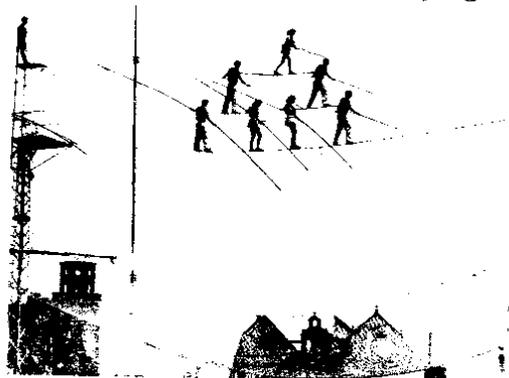
KALMANOVITZ, Salomón. "Economía de la Violencia". En: *Revista Foro*. Nº 6, junio de 1988, p. 18.

KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y Nación*. Bogotá: CINEP, U.N. y Siglo XXI, 1987, p. 21.

nitud de las necesidades básicas insatisfechas es tan amplia que más de 9.5 millones de habitantes se encuentran bajo la línea de pobreza. El porcentaje de hogares en la línea de indigencia es similar al promedio de América Latina: 17% (Argentina 4%, México 10%, Uruguay 3% y Venezuela 9%). Circunstancias propias de nuestro nivel de desarrollo económico y del restringido acceso de ciertos grupos poblacionales a los beneficios del crecimiento —el 50% más pobre de los hogares colombianos se beneficia de no más del 19% de los ingresos totales, y el 20% más rico capta el 50% de los ingresos—. Indicadores apenas superados regularmente por Brasil⁴.

Los estudiosos del problema sugieren bien la necesidad de un Estado moderno y eficiente en la perspectiva de una sociedad socialmente equilibrada y moderna, entendido de que la problemática se reduce al mero tamaño del Estado. El imperativo de la modernidad compromete un juego distinto de la esfera del Estado

con la sociedad civil, con procesos democráticos diáfanos en la toma de decisiones políticas y económicas. Perspectivas ausentes en la administración del presidente César Gaviria cuando se trata de reorientar la gestión del Estado y el sitio que le cabría a él dentro del nuevo contexto económico y social.



LOS ESCENARIOS DE LA REFORMA

Con los decretos emanados del Artículo Transitorio de la nueva Constitución, las figuras de reestructuración, fusión, supresión y cese de participación estatal se afectan algo más de 80 entidades de la administración pública.

Son suprimidas no menos de 11 entidades estatales. Entre las más importantes pueden contar: CORFIPESCA [2124], FOCINE [2125], INTRA [2171], Cantones Vecinales [2171], Fondo Nacional de Desarrollo Social [2170] y 8 Zonas Frías [2111]. Algunos de estos decretos implican igualmente el cese de participación de

4. SARMIENTO A., Libardo. "La lucha contra la pobreza en Colombia". En: *Economía Colombiana*. Nº 231, septiembre-octubre de 1990. Cuadros 1, 3 y 4.

* Entre corchetes, [], viene el número del Decreto correspondiente.



do en cuatro entidades relacionadas con el sector agropecuario, sin que ello suponga automática supresión de las mismas: Ecol [2139], Almagrario [2142], Emcooper [2144] y 8 Centrales de Abasto [2140].

llevan a cabo cerca de 50 procesos de reestructuración, en igual número de entidades, derivando en algunas el cambio de naturaleza jurídica. Estas reestructuraciones reordenan internamente el manejo y funcionamiento de la mayoría de los ministerios. En forma directa al Ministerio de Relaciones Exteriores [2126], Justicia [2157], Hacienda [2112], Defensa [2162], Trabajo [2145], Salud [2164], Desarrollo [2152], Minas [2119], Educación [2127], Comunicaciones [2122] y Obras Públicas [2171].

Entre los más afectados podría estar el Ministerio de Obras Públicas, al cual se le habría de conocer como Ministerio de Transporte. Se desgajan (se suprimen) todos los distritos de obras, Caminos Vecinales y el Intra, y se le cede el manejo de la Aeronáutica Civil, la Superintendencia de Puertos y Ferrovías. El Fondo Vial Nacional se transforma en el Instituto Nacional de Vías, quien se encargará por contratos, de la construcción y mantenimiento de las carreteras.

La reestructuración de entidades como el Departamento Nacional de Planeación [2167], supone igualmente cambios en el orden ministerial. La Junta Nacional de Tarifas, hasta entonces adscrita al DNP, es reemplazada por comisiones regulatorias creadas y sumadas para esos efectos a los Ministerios de Comunicaciones, Minas y Desarrollo. Dentro del DNP se transforma la Unidad de Industria en Unidad de Desarrollo Empresarial y se crea la Unidad de Seguridad y Justicia.

En el mismo escenario de reestructuraciones, se perfilan nuevos alcances y orientaciones para entidades o institutos como el Idimat [2135], Fonade [2168], Adpostal [2124], Icel [2120], Colcultura [2128], Icelex [2129], Prosocial [2146], Cajanal [2147], Sena [2149], Dane [2128], ISS [2148] y Telecom [2123], entre otras. Para el sector agropecuario fueron reestructurados el Idema, el ICA, el Incora, el Dri y en menor medida la Caja Agraria. Al Incora se le suprimen y modifican funciones rela-

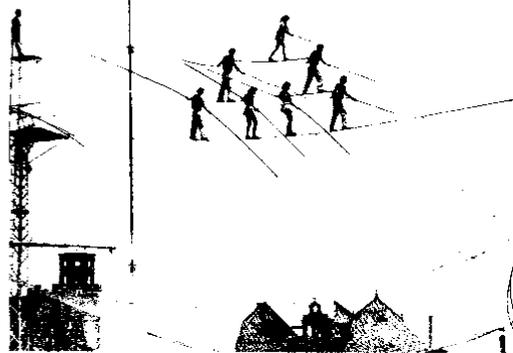
cionadas con la recuperación de vías y caminos vecinales, adquisición y adecuación de tierras, y asistencia técnica y crediticia a los pequeños productores. Al ICA se le reorientan sus funciones, a fin de que libere las actividades de investigación y transferencia de tecnología, las mismas que deberán ser ejecutadas principalmente mediante la asociación con personas naturales o jurídicas.

En lo que respecta al Sena, Telecom, Icel, Corelca, Adpostal y el ISS, el propósito básico es el de ofrecerle mayor participación al sector privado en la prestación de algunos de sus servicios, en estricta simetría con lo ya reseñado respecto al ICA y algunas dependencias del Ministerio de Obras Públicas. A todos ellos —con excepción del Sena— se les cambia su naturaleza jurídica, pasando de establecimientos públicos a empresas industriales y comerciales del Estado.

De conjunto, a cualquier analista le es fácil identificar en el paquete de reformas objetivos disímiles, como los de promover la descentralización, apoyar los procesos de reestructuración económica, fortalecer los ámbitos de control y vigilancia del Estado, etc.⁵. Pero es igualmente claro el gran peso que cobra en estas reformas, el propósito de descargar al Estado de funciones que, tradicionalmente, han sido de su competencia, cediéndoselas a los particulares o a la "iniciativa privada".

En ese terreno se mueven los cambios en estas últimas instituciones. Los decretos respectivos autorizan para que entidades como el Sena, Telecom y el ISS celebren contratos, acuerdos o convenios, con nacionales o extranjeros, para el cumplimiento de sus objetivos. El Sena deberá contratar la formación profesional integral y la prestación de servicios tecnológicos y de empleo con "entes colaboradores, corporaciones y otras personas jurídicas especializadas". Preliminarmente, se estiman en 95 las corporaciones (mixtas, privadas, con o sin áni-

5. La revista *Semana* (enero 19 de 1993), además de reseñar algunos de los decretos de la reforma, ofrece un sugestivo esquema a este respecto. *El Tiempo*, en su edición de diciembre 30 de 1992, trae una extensa reseña sobre este tema. Quien desee consultar directamente los 62 decretos, puede mirar las ediciones del *Diario Oficial* de 31 de diciembre/92 y enero 2/93.



mo de lucro] que habrán de desprenderse de igual número de dependencias y/o servicios hasta la fecha en manos del Sena, el cual en adelante habrá de dirigir, orientar y coordinar las redes que se conformen con las mismas.

Procedimientos similares deberá seguir el ISS. Los servicios de salud deberán ser prestados a través de entidades públicas o privadas, y excepcionalmente en forma directa por el propio instituto. Las unidades de su propiedad que presten servicios médicos, técnicos y complementarios, serán en principio cedidas en contrato a asociaciones o cooperativas de médicos, técnicos y exempleados del ISS. Pero, igualmente, el Instituto estaría autorizado para vender sus activos en oferta pública.

Es evidente que, al menos con respecto al ISS, el ejecutivo ha usurpado en cierto grado las atribuciones propias del Congreso. Con lo formulado en el Decreto 2148 ha sesgado la definición que deberá tomar la Comisión Séptima del Senado respecto a la reforma a la seguridad social del país.

Aun cuando el Decreto 2148 no toca el tema pensional, define los marcos de la reforma en la medida en que marca un derrotero en materia de salud. Además, de cambiarle la naturaleza jurídica a un ente cuyo papel se está definiendo en el Congreso, modifica el régimen económico y/o financiero con que el mismo presta sus servicios a la comunidad. En adelante, "los afiliados al Instituto de Seguros Sociales deberán pagar una cuota de contribución o franquicia por los servicios asistenciales de salud utilizados".

LAS DIMENSIONES DE LA REFORMA

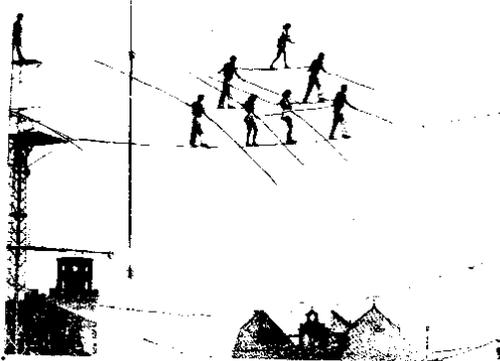
Algunos analistas estiman que lo ejecutado con los 62 decretos de diciembre pasado, es asimilable en sus dimensiones, a la reforma de 1968, pero de signo contrario. Mientras el presidente Carlos Lleras Restrepo quiso engranar un Estado interventor directo en los escenarios económicos y sociales del país, el presidente César Gaviria avanza hacia un Estado marginal, privilegiando el entorno del mercado, en tanto se le asimila como el entramado capaz de reproducir con eficiencia y equilibrio la cosa económica, social y cultural.

Como antecedente a esta nueva peripetia del Estado, se suelen mencionar los esfuerzos realizados por administraciones anteriores en el orden de la descentralización administrativa y fiscal. En efecto, el aparato del Estado fue objeto de reestructuración con la Ley 3 de 1983 —régimen departamental—, la Ley 14 de 1983 —Ley 11 de 1986 —régimen municipal—, Ley 12 de 1986, con su Decreto reglamentario 77 de 1987. Sin embargo, pareciera haberse precisado que esos esfuerzos tuvieron como propósito fundamental la redistribución de competencias y responsabilidades entre el gobierno nacional y las entidades territoriales departamentales y municipales. En principio se trataba de una redistribución al interior mismo del Estado.

En esta ocasión, la reforma parece tener dimensiones sociales y económicas más profundas, por cuanto la misma reborda la mera redistribución territorial interna del Estado. Se convoca ahora al sector privado para que asuma aquellas funciones que abandonó el Estado en todos sus órdenes. No obstante, es claro que algunas regulaciones forman parte del mismo proceso, en la medida en que disponen o postulan una nueva estructura del Estado, distinta en su dimensión y funciones que ciertamente se había visto alterado con las reformas de 1983. Por lo demás, las preocupaciones en torno a la cuestión fiscal les son comunes, como que son heredadas de los planes de ajuste de mediados de la década pasada.

Con los decretos de diciembre, se modulan las presiones sobre el déficit fiscal. Por otra parte, con el cambio de naturaleza jurídica de algunas de las entidades públicas se liberan recursos del presupuesto nacional por cuanto su financiación dejará depender del mismo. Como bien se sabe, al constituirse en empresas industriales y comerciales del Estado, las mismas dejarán sus recursos financieros de su gestión —en principio en competencia directa con los particulares por la compra-venta de bienes y servicios—; sus presupuestos serán independientes y sus actividades se regirán por las normas del sector privado.

Por otra parte, las enmiendas al fisco tienen origen también en el efectivo trabajo



funciones al sector privado, tanto en lo que respecta a la prestación de esos servicios como en el recorte de la nómina del sector público⁶. Como lo ha sugerido la propia Consejería para la Modernización del Estado, los procesos de reestructuración, supresión o fusiones darán lugar a un recorte de más de 30 mil trabajadores en la nómina de las entidades involucradas, con un ahorro por ese concepto cercano a los 40 mil millones de pesos anuales.

Algo más de dos tercios del total de decretos se formulan taxativamente los términos en que serán liquidados los trabajadores salientes, bajo las figuras de terminación de la vinculación y la supresión de empleos. Para los funcionarios, trabajadores oficiales o empleados públicos escalonados en la carrera administrativa, las indemnizaciones se regirán por una tabla similar a la que contempla el Artículo 6 de la Ley 50 para despidos sin justa causa.

Para los funcionarios o empleados públicos en período de prueba en la carrera, en cambio, las indemnizaciones se regirán por una tabla claramente adversa en comparación con la primera, particularmente para los de una antigüedad superior a cinco años. Adicionalmente a las tablas respectivas, las indemnizaciones suplen una bonificación equivalente a 30 días de salario por cada año de servicios continuos.

Dentro de la complejidad de la reforma, son claros los nexos que la cosa laboral observa con respecto a las organizaciones sindicales. Por lo demás, la constatación del signo negativo de esos nexos era a todas luces previsible, tanto como los observados para el orden económico y social del país. Pero aún así, la reforma no estuvo precedida de ningún debate, casi que en ninguna instancia de la nación que no fuera la propia esfera del ejecutivo. Los cauces autoritarios por los que ha devenido el reordenamiento institucional en los dos últimos años, encontró en esta oportunidad un te-

En todo caso, las bondades que podrían derivarse de la materia fiscal, no agotan la lectura de la reforma. La curva definitoria de ésta concierne fundamentalmente, como se ha dicho, a la sustracción del Estado de aquellas áreas económicas y/o sociales consideradas ahora vitales para los procesos de inversión, valorización y acumulación del capital privado.

reño poco escabroso en la propia voluntad de los constituyentes: el Artículo 20 transitorio excluye al sindicalismo como interlocutor y actor social.

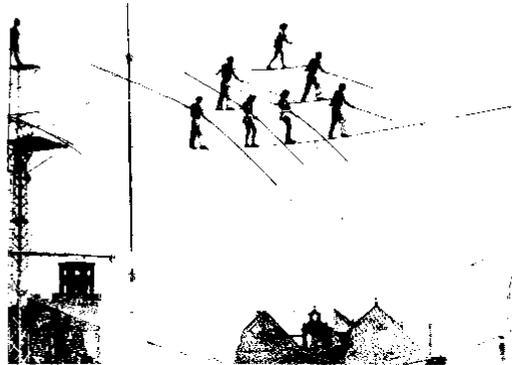
Pero el contraste que pudiera observarse respecto de la acción sindical en torno a esta reforma dibuja el estado de languidez de las organizaciones de los trabajadores. El movimiento sindical está presente en la vida nacional, pero de manera compleja porque se debate entre la huelga y el fracaso, entre la resistencia y la supervivencia; está en escena, pero expresando su crisis. Es participante pero no protagonista, en tanto no se expresa como movimiento social portador de proyectos alternativos de reordenamiento de la economía, la sociedad y el Estado⁷.

Finalmente, tampoco es improbable que, por tratarse de un conflicto focalizado en principio en la esfera del Estado, el movimiento sindical logre articular una acción de protesta y resistencia bastante coherente y de dimensiones nacionales.

En este conflicto, el escenario no corre el riesgo de diluirse a la manera en que pudo haber pasado en los dos años anteriores. Frente a los conflictos originados en la Ley 50/90, la tendencia fue hacia un repliegue del sindicalismo al ámbito de las relaciones empresariales, con lo cual el conflicto perdió la dimensión nacional y pasó a ser tramitado en la órbita de la negociación colectiva.

Además, en la perspectiva de nuestro optimismo, es de subrayar, por una parte, que aún se juega con la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de estos decretos por parte de la Corte Constitucional y/o el Consejo de Estado. Y, por otro lado, los trabajadores tienen en el sindicalismo estatal su escenario de mayor dinamismo, con posibilidades de perfilar la protesta en un juego transaccional con otros actores sociales, como lo ensayado con los usuarios de los servicios públicos. Desde aquí es posible que el sindicalismo retome la iniciativa y relance la protesta unificada en un escenario nacional de confrontación, que involucre incluso a otros sectores afectados por la corriente de reformas institucionales.

7. NIETO, Eduardo. "Colombia: situación social y política". Mecanografiado. Junio de 1992.



Pensando en el Estado

Jorge Luis Villada López*

EL PROYECTO NEOLIBERAL DE MODERNIZACIÓN

Desde sus inicios, el gobierno de Gaviria encauzó su política económica en consonancia con las fórmulas del neoliberalismo, el fantasma que hoy recorre el mundo pregonando la libre competencia de los productores y comerciantes privados y poniendo en su-
basta pública empresas y funciones estatales.

Bajo esta enseña perfiló y ejecuta la Apertura Económica, diseñada en el contexto de los programas de ajuste estructural, que comporta un compromiso de reducción sustancial del ámbito económico del Estado en la promoción del desarrollo.

Esta concepción neoliberal se basa en que el Estado ha sido sobrecargado de demandas y funciones que hacen imposible la gobernabilidad del sistema. La solución no puede ser otra que reducir esa presión. De aquí se sigue que lo inmanejable es la intervención del Estado en la economía (producción de bienes y servicios) y su intervención social como agente redistributivo.

La alternativa es la privatización de las empresas públicas, la transferencia de funciones claves al sector privado y la mayor desregulación de la economía. Reducir el tamaño del Estado se convierte en objetivo privilegiado de la política gubernamental, con la pretensión de que la reducción del espacio económico del Estado liberaría las fuerzas del mercado, y la iniciativa privada coparía los espacios dejados por las empresas y entidades estatales.

Director de la Escuela Nacional Sindical-Bogotá y Miembro Ejecutivo de FENALTRASE.

Así se procedió a darle forma y concreción a las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiana creada mediante Decreto 1150 de 1989.

UN FIN QUE JUSTIFICÓ LOS MEDIOS

Durante la Administración de Barco —de la cual parte el Dr. Rudolf Hommes, en la Comisión para la Reforma de la Administración Pública—, la desarticulación del aparato estatal produce los primeros rumbos. Las primeras afectadas fueron el ICCE, INSFOPAL y sus EMPOS, que fueron liquidados totalmente, en desarrollo de la asignación de competencias de los municipios, establecida por la Ley 133 de 1994. Para paliar los efectos laborales, se expidió el Decreto 077/87, que regula un proceso de reubicación de personal en las demás entidades estatales.

Posteriormente, con el argumento de la ineficacia y los altos costos operativos, se estrena la fórmula de la privatización parcial de los servicios que preside EDIS y se liquida Ferrocarriles Nacionales para dar el paso a su privatización total. Para la EDIS se reconocen indemnizaciones por despido injusto señaladas en la Convención Colectiva de Trabajo.

En las postrimerías del Gobierno de Barco, se determina la privatización de los servicios de TELECOM, se reestructura el Instituto de Crédito Territorial, y se le aprueba una planta de personal con menos cargos. La respuesta de los trabajadores de TELECOM congela el proceso de privatización. En el caso del ICT, a pesar de la lucha de resistencia de los empleados, cuyos cargos se suprimieron, fueron despedidos sin derecho a indemnización alguna.

ando el Gobierno de Gaviria, se entrega el *Informe Final de la Comisión*, que estimulan el pragmatismo del gobierno para darle paso a su aplicación. Para ello, era imperativo dotarse de los instrumentos pertinentes, fundamentalmente los que facilitarían despidos masivos, pues a un Gobierno que inicialmente no le convenía ser visto como continuista del que comportó como aquel oficial de la Guerra de los Mil Días: "Vayan fusilando mientras llega la orden."

LOS INSTRUMENTOS DE ADMINISTRACIÓN GAVIRIA

En su afán de aplicar las fórmulas del esquema neoliberal, el Gobierno propuso al Congreso de la República los proyectos que dieron lugar a la adopción de los instrumentos legales, a saber:

Ley 50 de 1990, en eje principal para la flexibilización del mercado laboral que requiere la Apertura del sector privado, que descongeló el conflicto laboral que existía en Ferrocarriles Nacionales al facilitar la liquidación definitiva de la empresa, mediante otorgamiento de facultades al Gobierno para reconocer indemnizaciones y pensiones extraordinarias personales (Artículo 112).

Ley 60 de 1990, que concede facultades al Presidente para establecer una tabla de bonificaciones y de indemnizaciones para los funcionarios que "renuncian voluntariamente" o cuyo nombramiento sea "insistente". Compensaciones que sólo se reconocen cuando se aplican planes de retiro colectivo.

Con este fundamento, se expidió el Decreto 1660 de junio 28 de 1991 —con su reglamentario, el Decreto 1000/91— que fue derogado en su totalidad por la Corte Constitucional en razón de que sus normas contrariaban los derechos laborales consagrados en la propia Carta y la Carrera Administrativa.

Consecuentemente, a la fecha de la expedición del Decreto ya se habían desvinculado 36.000 funcionarios de Ferrocarriles Nacionales, Ministerio de Hacienda, CEL, INSCREDIAL (INURBE), Banco Central Hipotecario, Oficina de Cambios, Instituto de Asuntos Nucleares, PROEXPO, Ministerio de Educación, INASC, etc. Igualmente, aplicando las Convenciones Colectivas de Trabajo, se despidieron trabajadores de la Caja Agraria y de ALCALIS.

Los trabajadores de Puertos de Colombia —en liquidación—, de la Contraloría General de la Nación, del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, del INOCORA, entre otros, cuya desvinculación estaba autorizada por el CONFIS, los salvó la campaña.

Otras medidas son:

Ley 04 de mayo 18 de 1992. Esta Ley-Marco, facultó al Gobierno para modificar el Régimen Sala-

rial y Prestacional de los servidores públicos del orden nacional; así mismo para establecer el Régimen Prestacional de los departamentos y municipios y establecer los límites en materia salarial en las entidades territoriales y controles a la negociación colectiva en las empresas industriales y comerciales y en las de economía mixta del Estado.

Con fundamento en esta Ley, se expidieron todos los decretos de ajuste salarial, resultando más beneficiados los miembros del Congreso, la Fuerza Pública, la Rama Jurisdiccional y los cargos de mayor jerarquía de las entidades estatales. Lo pertinente al régimen prestacional de la Nación y de las entidades territoriales está por definirse.

La Ley 27 de 1992, que establece el nuevo régimen de Carrera Administrativa, que se aplicará en la Nación y que se extiende a los departamentos y municipios, dejando a salvo los regímenes especiales de carrera existentes (docente, electoral, judicial, distrital, etc.).

Esta Ley, con base en el fallo de la Corte Constitucional, deja abierta la posibilidad de que el Gobierno establezca una tabla de indemnizaciones para los empleados públicos inscritos en carrera, cuyos cargos sean suprimidos y que no fuese posible reubicar. Igualmente, abre un boquete a los despidos sin derecho a indemnización cuando en el proceso de calificación de servicios se obtuviere una calificación no satisfactoria.

Reconociendo que es un avance la extensión de la Carrera Administrativa a las entidades territoriales, sus normas son una espada de Damocles puesta sobre la cabeza de los servidores públicos.

LOS USOS Y ABUSOS DEL TRANSITORIO 20 DE LA CONSTITUCIÓN

Las nuevas posibilidades de la descentralización dependen también de las transformaciones y ajustes que se realicen en la rama ejecutiva del nivel nacional, por cuanto tienen que ver con la redistribución de competencias y recursos establecida de manera general por la Constitución. Así lo determinó la Constituyente mediante el *Artículo Transitorio 20 (Citado en la página 12)*.

Sin embargo, los 61 decretos que afectaron a 87 entidades públicas, muy lejos están de atender el espíritu del transitorio 20 en lo que se refiere a acoger los mandatos de la Constitución. El Gobierno escogió, en cambio, atender las recomendaciones de la Comisión de marras. Es decir, se fue en contravía a los imperativos constitucionales, en su empeño de aplicar el recetario neoliberal.

Los tres Consejeros de Estado que formaron parte de la Comisión del Artículo transitorio 20, presentaron

serias objeciones a los proyectos del Gobierno que fueron ignoradas. Hoy, expresan sus dudas sobre el carácter modernizante de los decretos expedidos. Muchas serán, pues, las acciones que se emprenderán contra el paquetazo gubernamental, que van desde la resistencia directa de los trabajadores a su aplicación, hasta las demandas por inconstitucionalidad. También se prevé un cuestionamiento por parte del Congreso.

LAS CONSECUENCIAS LABORALES DEL PAQUETAZO

Las informaciones suministradas por el propio Gobierno indican que el número de empleados que serán desvinculados de las plantas de personal de las 87 empresas afectadas se aproxima a 25.000, lo que representa la cuarta parte del total de estas plantas.

Esta cifra se queda corta, pues la relación no incluye el número de personas que serán retiradas de Puertos de Colombia (2.740); tampoco aparece la Contraloría General de la Nación, de donde se autorizó el retiro de más de 7.000 funcionarios, ni el Instituto de Seguros Sociales, de donde se prevé que la inmensa mayoría de sus empleados serán despedidos. Hoy cuenta con 25.000 de planta y más de 8.000 por contratos temporales. Se sabe que el ISS, con su nuevo esquema, se limitará a administrar los contratos de servicios asistenciales con las entidades públicas y la privadas que integran el Sistema Nacional de Salud.

Nuestro cálculo, entonces, nos permite concluir que el número de personas que se afectarán con esta nueva ola de despidos masivos será superior a *¡cuarenta mil!*

Por supuesto que se trata de despidos injustos y por ello se ofrece el pago de indemnizaciones. El Gobierno ha señalado que el monto total a pagar por indemnizaciones será de *Cien mil millones de pesos*, que podrán recuperarse en menos de treinta meses, pues el ahorro que genera la disminución de la nómina es de *Cuarenta mil millones de pesos anuales*. A la postre, pagar indemnizaciones se convierte, paradójicamente, en una inversión.

Pero esta cifra también es irreal si se tiene en cuenta que la desvinculación del personal restante de Puertos de Colombia cuesta *Treinta y seis mil millones de pesos*. Así mismo, está por verse el costo del retiro de

los 1.200 que quedan en ALCALIS, empresa privatización total se decidió después del paquete. En las condiciones de atraso tecnológico que encuentra, creemos que los trabajadores difícilmente comprenden con el producto de sus indemnizaciones prestaciones sociales. ¡He aquí un caso de adivia fiscal!

El monto de las indemnizaciones es inferior al conocido a las víctimas del Decreto 1660/91, lo que todas luces vulnera el principio de igualdad.

También cabe destacar que en los decretos se establecen indemnizaciones para compensar el desahucio de *trabajadores oficiales*, olvidando que éstos son desvinculados por contrato de trabajo y que para ellos rige lo que establezcan las convenciones colectivas de trabajo. En este caso, se viola la ley, pues el Eje



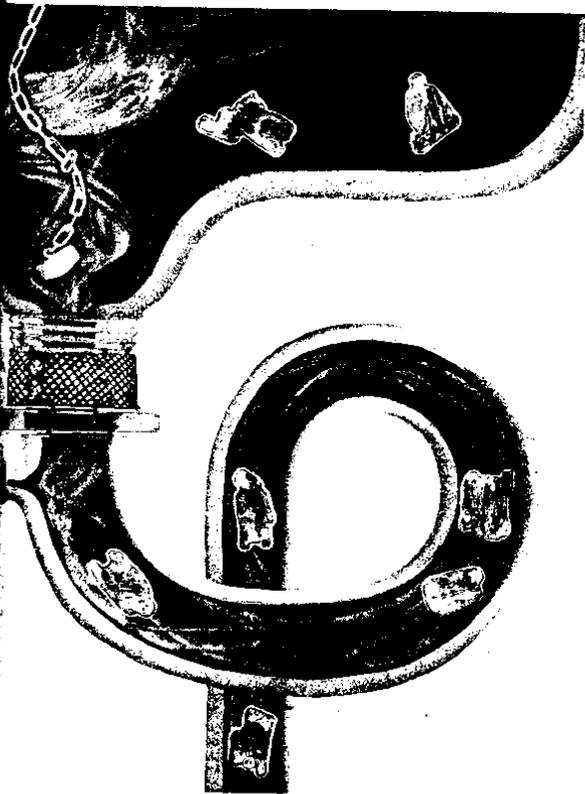
no está facultado para fijar tablas de indemnización para trabajadores oficiales. Al respecto, se debe tener en cuenta el reciente fallo de la Corte Constitucional sobre el respeto a las convenciones colectivas (Colpuertos).

Por otra parte, esta reforma ha estimulado procesos de reducción de plantas de personal en departamentos y municipios, entre los cuales se cuentan los Departamentos de Antioquia (10% de la nómina) y Córdoba y los municipios de Manizales y Neiva.

Como efecto de la Reforma, algunas entidades pierden patrimonio de los trabajadores, porque se

reado y sostenido con los aportes de éstos, se han reestructurado de tal manera que abren paso a la privatización, lo que representa una *expropiación sin indemnización*. En esta situación está la Caja Nacional de Previsión que, según palabras del Ministro de Trabajo, "No la vamos a acabar, sólo vamos a vender sus clínicas". Igual fórmula se plantea para PROSOCIAL, cuyos centros vacacionales pueden ser enajenados.

Igualmente, se dispuso la supresión de Bienestar Social del Servicio Civil, lo que significará la venta del Club de Empleados Oficiales. Y qué decir de la supresión de las Residencias Femeninas, que afecta a 350 estudiantes que sin este servicio no podrán permanecer en la capital, frustrando así sus posibilidades de terminar sus estudios universitarios.



DE SALIDA...

Ante la premura del Gobierno para aplicar la reforma del Estado —lo que no da espera a los pronunciamientos judiciales—, los trabajadores organizados deben propender por una negociación con el Gobierno para acordar salidas que hagan menos grave el impacto laboral y social. Entre otras, proponemos:

1. Apertura de un programa de pensiones inmediatas, con el compromiso de refinanciación de la Caja Nacional de Previsión y otras entidades afines, para todos aquellos funcionarios que ya cuentan con los requisitos. Como estímulo para el retiro, se les debe ofrecer el pago de una bonificación, esto por cuanto que la Ley 33/85 prolongó la permanencia hasta los

60 años de edad, no obstante que el derecho se causa a los 55 de edad y 20 de servicios.

2. Desarrollo de un programa, aprobado mediante ley, de retiros *absolutamente voluntarios*, en todas las entidades del Estado, nacionales y territoriales, con derecho a percibir una bonificación proporcional al tiempo servido. En este caso los cargos no se suprimirán, pues se trata de abrir espacios para la reubicación de personal cuyos cargos hayan sido suprimidos.

Esta propuesta puede tener una gran acogida si se tiene en cuenta que, por muchos factores, un grueso número de personas dejarían sus cargos públicos a cambio de una bonificación que realmente compense sus servicios y antigüedad.

3. Las mujeres cabeza de familia y las embarazadas, en razón de la protección especial que les otorga la Constitución, no podrán ser desvinculadas. En caso de retiro forzoso por supresión de la entidad, deberán reubicarse en otra, sin desmejorar sus condiciones de empleo. Con igual criterio se debe asegurar el empleo a personas con algún grado de invalidez que no les impide trabajar.

4. Con fundamento en las facultades conferidas por seis meses al Gobierno por la Ley 27/92 para establecer las tablas de indemnizaciones, se debe negociar con el Ejecutivo el monto de éstas, con el fin de mejorar las condiciones de retiro de los empleados, cuando éste sea inevitable.

5. Los programas de recalificación de fuerza laboral deben acompañarse de crédito y asistencia técnica.

6. A los funcionarios con más de 15 años de servicios al Estado se les ofrecerá un programa especial de pensiones proporcionales al tiempo servido, o se les permitirá cumplir los 20 años de servicio, al cabo de los cuales se les dará a elegir entre permanecer hasta cumplir la edad o recibir una bonificación por retiro voluntario.

Obviamente, la atención a estas propuestas dependerá de la capacidad de movilización que demuestren los trabajadores estatales.

Aspectos sociales de la reforma del Estado

Miguel Eduardo Cárdenas Rivera*

En este trabajo se hace un repaso de algunas de las normas expedidas en las postrimerías del año pasado relacionadas con el manejo de la política social y presentar algunas conclusiones.

LA CATARATA DE DECRETOS Y LA POLÍTICA SOCIAL

El conjunto de decretos relacionados con el manejo de los asuntos sociales dispone lo siguiente:

- Ordena a los más altos funcionarios señalar los proyectos de decisiones de carácter general que, por razón de sus implicaciones, sea conveniente hacer conocer a los ciudadanos y grupos interesados, y escuchar previamente sus opiniones.

- *Crea, con carácter permanente, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social* con la función de adelantar programas para promover los derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por razones tales como la violencia, las condiciones económicas, físicas y mentales, o en virtud de la edad y el sexo (niñez, juventud, tercera edad, mujer y familia), y de desarrollo social e institucional de las comunidades donde se presenten mayores problemas de pobreza, marginamiento y necesidades básicas

* Coordinador del Programa de Cooperación Sindical de FESCOL.

insatisfechas, y fortalecer los procesos de participación de la comunidad. El Consejo Directivo del Fondo estará conformado por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y seis representantes del Poder Judicial de la República.

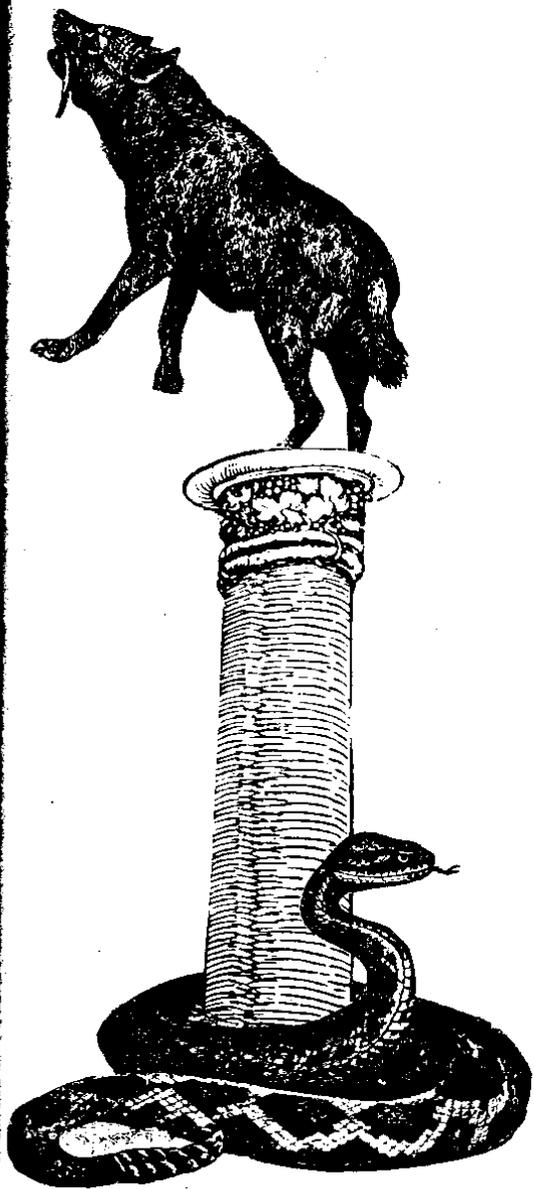
- *Crea el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social -FIS-* —resultado de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional—, con el objeto exclusivo de cofinanciar la ejecución, en forma descentralizada, de programas y proyectos presentados por las entidades territoriales, incluidos los que contemplan subsidios a la demanda en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de la población. Sus recursos podrán emplearse para programas y proyectos de inversión, y para gastos de funcionamiento en las fases iniciales del respectivo programa o proyecto por el tiempo que se determine de acuerdo con la reglamentación que adopte su Junta Directiva.

Se dará prioridad a los programas y proyectos que utilicen el sistema de subsidios a la demanda, orientados hacia grupos de población más pobres y vulnerables, y a los que contemplen la constitución y desarrollo de entidades autónomas, administradas patrimonialmente, para la prestación de servicios de educación y salud.

- *Suprime el Fondo Nacional de Bienestar Social* creado por la Reforma Administrativa de 1988 durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo.

- *Reestructura el Departamento Nacional de Planeación y asigna a la Unidad de Desarrollo*

siguientes funciones: Contribuir a la formulación de las políticas, planes y programas para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política; coordinar, promover y realizar —conjuntamente con los organismos y entidades pertinentes— la formulación de políticas, planes y programas de educación, cultura y recreación, salud y seguridad social, trabajo, empleo e ingresos; analizar el comportamiento del gasto social y proponer políticas e instrumentos para mejorar su eficiencia y efectividad; orientar la realización de estudios y proponer políticas y proyectos para el desarrollo humano de comunidades y grupos especiales, sobre los cuales debe focalizarse la acción del Estado. A la División de Salud se le trasladan y



añaden las funciones relacionadas con la Seguridad Social.

- *Ordena reestructurar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, el cual contará —dentro de la Dirección Nacional del Presupuesto Nacional— con una Subdirectiva de Desarrollo Social con sus respectivas divisiones de seguridad social, educación y salud.

- *Ordena reestructurar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, con la función de formular, dirigir y coordinar la política social del gobierno en las áreas de empleo, trabajo, previsión y seguridad social. En su estructura cuenta con la Dirección General de la Seguridad Social, la Subdirección de Prestaciones Económicas y Asistenciales y la División de Estudios Sociales.

- *Ordena reestructurar la Caja Nacional de Previsión*, la cual podrá contratar la prestación de los servicios integrales de salud, y enajenar los activos o bienes de la entidad.

- *Faculta a la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria* —que se convierte en establecimiento público— para asumir mediante contratación la prestación de los servicios médico-asistenciales de la Caja Nacional de Previsión.

- *Reestructura el Instituto de Seguros Sociales*, transformándolo en empresa industrial y comercial del Estado, con un Consejo Directivo en el que trabajadores y pensionados tienen dos integrantes frente a cinco del Gobierno y dos de los empleadores. Para efectos de la prestación de servicios médico-asistenciales, suscribirá contratos con entidades públicas o privadas especializadas en servicios de salud. Cuando el Instituto deba prestar directamente los servicios médico-asistenciales, el Consejo Directivo determinará la estructura de las clínicas y de las unidades asistenciales, garantizándoles un régimen de atribuciones acorde con sus funciones para la vinculación y remuneración del personal, celebración de contratos y asignación y ejecución de su presupuesto, de acuerdo con las normas vigentes y los principios de eficacia, eficiencia y calidad, que le permita prestar sus servicios en igual forma que lo haría una entidad contratista sometida al derecho privado.

El Instituto podrá disponer de los activos de su propiedad mediante las autorizaciones que para tal fin otorgue el Consejo Directivo. Los afiliados deberán pagar una cuota de contribución o franquicia por los servicios asistenciales de salud utilizados.

- *Reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar*, con el objetivo de ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar

los aportes y pagar las asignaciones del subsidio familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a la ley y a sus estatutos internos y dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional en el área de la seguridad social.

- *Reestructura el Ministerio de Salud Pública*, para que ejerza la Dirección Nacional del Sistema de Salud, y le asigna —entre otras funciones— la de promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades no gubernamentales, privadas y comunitarias en la prestación de servicios de salud, para lo cual podrá acudir a subsidios directos a la demanda y a esquemas de salud prepagada.

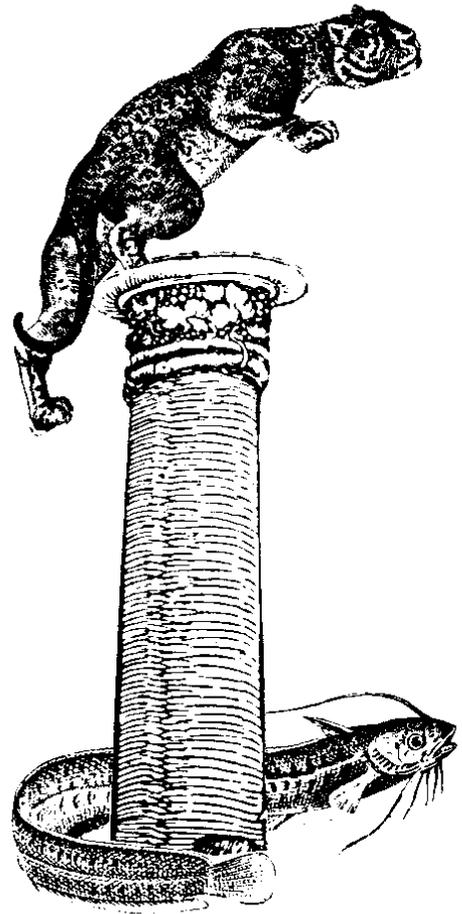
- *Crea la Dirección General de Descentralización y Desarrollo Institucional*, la cual contará con una División de Estrategias encargada de diseñar los planes y programas operativos de apoyo a la descentralización del sector salud y coordinar la focalización de los distintos tipos de programas de apoyo. Por su parte la División de Asistencia Técnica habrá de promover y coordinar el fortalecimiento institucional de los sistemas de subsidio a la demanda y focalización del gasto de los entes territoriales.

La Subdirección de Promoción y Participación Social deberá promover el desarrollo, la implementación y la evaluación de procesos de asociación solidaria destinados a mejorar el estado de salud y elevar el nivel de vida de la población. La División de Focalización, Participación Comunitaria y Desarrollo Social cumplirá —entre otras funciones— la de promover el desarrollo, la implementación y la evaluación de procesos de asociación solidaria, destinados a mejorar el estado de salud y elevar el nivel de vida de la población, a más de diseñar instrumentos de asignación de recursos públicos que fortalezcan la equidad, la participación comunitaria y la solidaridad, tales como los subsidios directos de la demanda.

- *Reestructura la Supertintendencia Nacional de Salud*, con la función —entre otras— de autorizar el funcionamiento de las entidades que presten servicios de salud prepagada, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que sobre su organización y funcionamiento dicte el Gobierno Nacional y de las normas técnicas, administrativas y financieras que expida el Ministerio de Salud, de conformidad con lo previsto en la ley y en los reglamentos, y asegurar el cumplimiento de las disposiciones sobre eficiencia y control de gestión de las entidades públicas que presten servicios de salud, incluyendo al Instituto de los Seguros Sociales y las Cajas de Compensación Familiar.

- *Ordena reestructurar al Instituto Nacional de Salud*, como autoridad técnica en relación con la ejecución, promoción, orientación y coordinación de la investigación científica en salud y en bio-medio ambiente, el desarrollo, aplicación y transferencia científica y tecnológica en las áreas de su competencia, y la prestación del servicio de laboratorio de referencia nacional en estas áreas.

- *Reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico y crea el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable*, que cuenta con la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de Vivienda y Construcción y la División de Agua Potable y Saneamiento Básico y, como organismo asesor, el Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Vivienda y Agua Potable.



Socializar el Estado y democratizar la sociedad

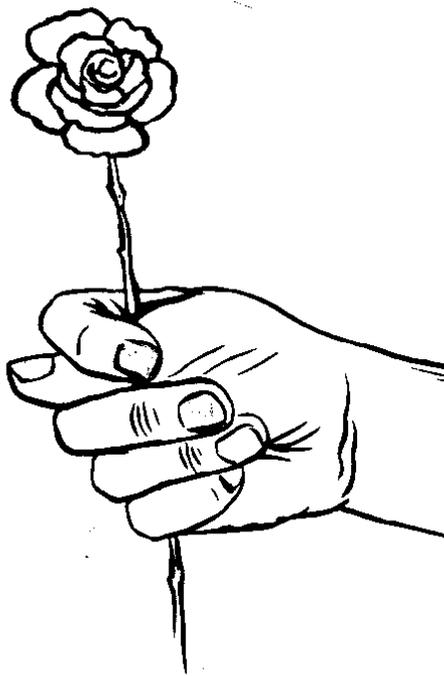
Carlos Guillermo Alvarez*

**El centro de la estrategia liberal al
mando:**

**EL DESMONTE DEL ESTADO PA-
RA "COMBATIR" LA
INEFICIENCIA**

Quizá la característica más notable de la situación política colombiana es la existencia precaria del Estado, entendido como capacidad única de mando y de ejercicio del poder. Incluso se podría afirmar que nos encontramos ante una verdadera desaparición parcial o quizá total de éste. La existencia de múltiples ejercicios del poder que van desde el dominio territorial de la guerrilla en partes del territorio nacional, hasta el también dominio territorial de la delincuencia organizada y aislada sobre las calles de las ciudades, son un claro ejemplo de la existencia precaria de un solo Poder, símbolo de un Estado.

A más de la dispersión del poder, la corrupción en el ejercicio del mismo es el otro elemento vital de la deslegitimación de la autoridad, en tanto el ciudadano común no se puede sentir representado en un poder evidentemente corrupto. La crisis del sector eléctrico y sus últimos episodios de las barcazas, pasando por el descalabro del Guavio, son apenas muestras de esta característica central del Estado clientelista.



Ante la evidente ineficiencia de las instituciones del Estado, el análisis de la tecnocracia estatal se refiere a las manifestaciones técnicas de ineficiencia y la propuesta de su desmontaje surge muy "naturalmente". Es necesario desmontar el Estado y su ineficiencia se acabará. Los 61 decretos emitidos furtivamente en la época reciente, cuando el Parlamento nada decía, son otro indicador de las características del régimen político más de corrupto, deslegitimado y monopolio del poder, pretende actuar sin consultar a las instancias políticas y sociales.

Si analizamos su política económica podemos concluir que se desea mantener la cartilla del librecambio, pero en el contexto histórico que nos rodea. Se estima que la única alternativa es la acción incontrolada de las fuerzas del mercado. Incluso la reciente reorganización del ISS (pensiones y servicios de salud) pretende ser dirigida por estas fuerzas. Un sistema pensional que puede funcionar en importantes funciones de redistribución intergeneracional, pero que será reemplazado por un sistema de capitalización individual donde, en la mayoría de los trabajadores los salarios tendrán que vivir más años y cotizar 40 para aspirar a una pensión del 80% del salario mínimo.

Mientras tanto, el sector financiero seguirá sus arcos y las responsabilidades de los pensionados del sistema antiguo serán cubiertas con dinero.

*Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Seccional Medellín.

es, pues la solidaridad del sistema desaparece. Los resultados de las exenciones tributarias de las reformas neoliberales anteriores no se ven (la inversión no progresa al ritmo del aumento de las exenciones). En fin, los resultados de la apertura en el incremento de la productividad tampoco se ven y sí es claro el retroceso del sector agrícola.

A estas alturas es claro que los resultados de las medidas de ajuste en América Latina se miden en el incremento de unos 30 millones de pobres en menos de 10 años. No es claro el beneficio que traerá el libre comercio en América Latina y en Colombia en particular.

No obstante, es el conservadurismo político la política al mando para lograr un extraño bienestar con el discurso de la "eficiencia".

Una respuesta democrática: EL ESTADO COMO ENTIDAD SOCIAL

La práctica del clientelismo coloca en el centro de las apetencias de los agentes políticos el disfrute del poder para su beneficio propio. La práctica política instituye al Estado como un aparato, botín de períodos fijos; es pues necesario asaltarlo con eficiencia ya que en el próximo turno lo harán otros.

En cierta medida la lógica revolucionaria imperante en el país tiene también parecidos fundamentos: El Estado es un aparato en la mira de los demolidores. El fusil y la dinamita son los encargados de la destrucción física del aparato y así se lograría el cambio social. La experiencia del comunismo soviético efectuó ciertamente la demolición del aparato zarista y lo cambió por otro parecido, sin la más mínima participación de la sociedad civil, de los productores directos; el fracaso político está hoy a la vista. La sociología política imperante (burguesa y comunista) ha visto al Estado como una suma de aparatos y ambas visiones son un ejemplo... para no repetir.

Es necesario promover una percepción diferente; el Estado ha de construirse como parte integrante del ser social. Deseamos constituir asociaciones de ciudadanos que puedan tener en sus manos la gestión directa de las células del tejido social.



El Estado no es, pues, un aparato a capturar como una posición enemiga, sino un conjunto de instrumentos a manejar por funcionarios de la sociedad, en ciertos casos, pero también directamente por los ciudadanos y los productores. Hemos entonces de construir una asociación democrática de ciudadanos y productores.

Es indispensable desarrollar y cumplir el Artículo 60 de la Constitución. "Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones, y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria" (énfasis nuestro).

Es claro que en las recientes medidas de dismantelamiento del Estado, la administración Gaviria ni tomó medidas para democratizar la propiedad, ni ofreció condiciones especiales a sus trabajadores para ello. Recordemos que en el Artículo 57 se ordena que "El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad", mandato que tampoco se cumple por la actual administración.

Los presupuestos teóricos de la democracia política han de tener fundamento en la generalización del acceso a los medios de producción por un número cada vez mayor de agentes sociales. La alternativa que responda a la concepción y práctica del Estado como aparato y como botín deberá ser el *Estado socializado*, es decir, organizado en las manos y en las mentes de los ciudadanos: los asociados.

En el caso del mantenimiento de instituciones y organizaciones del Estado, el Artículo 103 deberá desarrollarse para que la sociedad civil intervenga en la gestión del Estado:

Artículo 103: — "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales... con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan" —

El porqué de la privatización en Ecuador

Sonia Palan C.

Entre 1960 y 1980 no había discusión sobre las funciones del Estado. En la mayoría de países de América Latina esta situación tenía que ver, de una parte, con el carácter protector del Estado a las actividades productivas-empresariales del sector privado y, de otra, con el carácter de redistribuidor social. El marco jurídico y las empresas estatales fueron los principales instrumentos de intervención estatal.

En el último quinquenio de los 80 el cuestionamiento permanente al rol del Estado se convirtió en una de las tesis más avasalladoras del neoliberalismo. Para éstos, que ahora dominan el mundo, la ineficiencia e ineficacia del Estado protector de las décadas pasadas se contradicen con el modo de funcionamiento liberal de la economía, que considera al mercado capaz de por sí solo alcanzar el equilibrio general sin la presencia del Estado.

El sustento está en que el sector empresarial privado no necesita de la protección del Estado; una vez alcanzó niveles de acumulación elevados, no quiere seguir soportando sus controles. Es más, la presencia del Estado como regulador económico es un estorbo a la libre competencia, de ahí la necesidad de reducirlo al mínimo.

Para los liberales el Estado ha sido incapaz de satisfacer eficientemente las demandas sociales, su gigantismo —proporcionado por el creciente empleo público— y su exceso de intervencionismo sirven para justificar la privatiza-

ción, pues se acusa al creciente gasto corriente como determinante del déficit presupuestario.

Para cubrir el déficit fiscal del 92 que, según versiones oficiales, alcanza 1.300 millones de sucres, se implementaron un conjunto de medidas de estabilización, entre ellas el aumento de precio del combustible y de las tarifas de los servicios públicos. Y para disminuir el gasto de manera efectiva se ponen en práctica:

Desburocratización. Salida de trabajadores, sea por compra de renuncias, jubilaciones anticipadas, o despidos por ineficiencia.

Congelamiento de los salarios de los servidores públicos; lo que puede provocar renuncias voluntarias.

Privatizaciones. Traslado de empresas o instituciones del Estado al sector privado. Con ello se liberarían recursos y se cubriría el déficit.

Las medidas económicas del "jueves negro" confirmaron estas tesis. Para justificarlas, se ha emprendido una campaña publicitaria que busca generalizar y constatar la ineficiencia del Estado, todo con la finalidad de hacer cambiar el sentir de la ciudadanía. Estos argumentos van adquiriendo fuerza frente a aquél que sostiene que tales servicios deben ser una actividad obligatoria del Estado en cumplimiento de su función social.

Esta confrontación ha provocado agitación social y política ante el proceso de privatizaciones. Para los usuarios, la eficiencia es una cualidad necesaria pero no suficiente, puesto que de por

Artículo tomado de la revista **Ciudad Alternativa**, N° 8, Año 3, págs. 9-10.



medio está la real posibilidad de acceder a los servicios y luego pagar tarifas altas, cuando el nivel de ingresos no alcanza a cubrir las necesidades mínimas de sobrevivencia. Para los privatizadores, los servicios públicos tienen que ser eficientes y las tarifas sin subsidios son su garantía para los inversionistas y una necesidad para sostenerse a sí mismas.

En este contexto, los municipios estarían obligados a enmarcarse en la propuesta privatizadora. Sin embargo, el desarrollo desigual registrado en el modo de funcionamiento municipal permite identificar diversas reacciones. Existen municipios que paulatinamente han orientado su política hacia la privatización de los servicios locales, mientras otros se encuentran empeñados en definir políticas encaminadas a fortalecer los municipios creando nuevas empresas o modernizando las existentes para atender las múltiples y diversas demandas sociales y económicas de sus localidades.

Las privatizaciones municipales, que básicamente consisten en la venta de pequeñas empresas estatales (eléctricas, camales) o la transferencia de servicios de administración directa de los municipios a la empresa privada; también responden a disminuir el monto de transferencias de recursos desde el gobierno central para atender los servicios públicos locales. Según el informe del Banco Mundial (1991), el Ecuador es uno de los países donde las transferencias del presupuesto general a los municipios es elevado, mayor al de Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia o México.

De ahí que la reforma financiera municipal propuesta pretenda una mayor generación de recursos propios, cuestión que es posible también privatizando los servicios públicos locales.

Frente a las nuevas condiciones impuestas por la política privatizadora, es evidente que el Municipio de Guayaquil es el más proclive a adoptarla. Más allá de este proceso, está el interés en privatizar la recolección de la basura, la administración del terminal terrestre y mantener la de la energía eléctrica.

Contrariamente a la política general y a lo que sucede en Guayaquil, el Municipio de Quito y otros más pequeños tienden a adoptar una política de mejoramiento y fortalecimiento de las empresas muni-

cipales. Se conoce que servicios públicos que por muchos años han sido administrados por los municipios, están siendo transferidos a empresas municipales creadas para dicho efecto. Esta opción se enfrenta a los retos de la modernización y eficiencia que han sido atribuidos a la empresa privada.

En el caso de los municipios que se desentenderían de la administración directa de los servicios públicos, está claro que éstos orientarán sus funciones hacia:

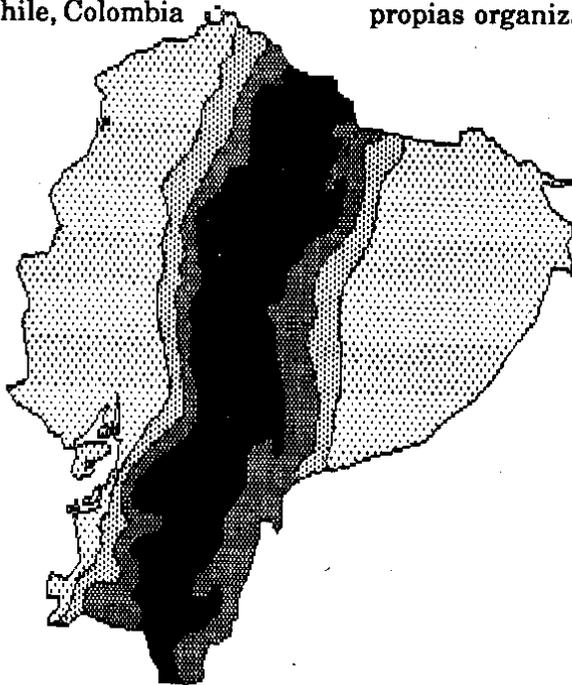
a) políticas que tienen que ver con el desarrollo de la ciudad y con el afianzamiento de su base económica a través de la dotación de infraestructura básica y seguridad;

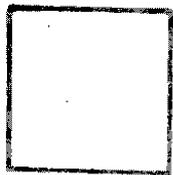
b) políticas que tienen que ver con la organización del gobierno local, con la regulación del juego de competencias entre los diversos grupos sociales y políticos que determinan la correlación de fuerzas locales, y

c) políticas que tienen que ver con la asistencia social como programas para los pobres o para grupos con necesidades especiales: ciegos, mendigos, ancianos, minusválidos, madres solteras, entre otros.

Estas tareas tampoco serán administradas de forma directa por los municipios. En los últimos años la planificación y la ejecución de programas como los señalados han tenido la participación de consultoras especializadas, ONGs y las propias organizaciones populares. De esta forma, ha habido una creciente participación del sector privado en la gestión municipal.

Así las cosas, los municipios en tanto son "gobiernos locales" y campos donde se dirimen intereses sociales, económicos y políticos, son concebidos como un eslabón de abajo en la estructura administrativa del Estado y, por tanto, deben responder a las directrices que vienen de más arriba. De ahí que el proceso de descentralización, anunciado como una de las principales reformas del Estado, estará caracterizado por un proceso acelerado de privatizaciones de los servicios públicos municipales y también del resto de ámbitos que tradicionalmente son responsabilidades de los gobiernos locales.





José Barros:

a la sombra de las momposinas en flor

Fotos y Texto: Jairo Ruiz Sanabria*

*José Barros es quizá el compositor más completo y polifacético que ha nacido en este país. Su obra cuenta con más de 700 composiciones con una amplitud de géneros que incluye cumbias, tangos, pasillos, porros, boleros, etc. Obras como **La Piragua, Carnaval, El Minero, Pesares, El Pescador, A la Orilla del Mar, La Llorona, Dos Claveles, El Vaquero, El Gallo Tuerto y Las Pilanderas** son ya parte de nuestro patrimonio musical. Pero el maestro no se quedó sentado en los laureles, porque desde hace cinco años (ya está a punto de cumplir los 78) se dio a la tarea de escribir novelas. De su pluma han salido ya tres libros y el último de éstos, titulado «**La Momposina**», de matices autobiográficos, posiblemente pronto será un seriado de televisión.*

Localizar a José Barros en el puerto de El Banco, Magdalena, es la cosa más sencilla del mundo. Pescadores, farmacéutas, vendedores callejeros, todos saben dónde vive el compositor: "A dos cuadras del río, después de Telecom".

Pero, una vez localizada la casa, empiezan las dificultades, pues José Barros no está. Coincidentalmente llega en esos momentos, en un vehículo con

su familia, el compositor momposino Antonio del Villar (autor y cantante de *El Emigrante Latino*), quien es amigo personal del maestro José Barros y, de paso por la región, no quiere irse sin visitarlo. Pienso que es una buena casualidad, pues llegar con una persona conocida ayuda a eliminar prevenciones, máxime con el maestro, quien tiene fama de cascarrabias.

Una de sus hijas nos atiende: "El no está. Salió hace como dos horas. A lo mejor anda por ahí persiguiendo una pollita a la que le viene arrastrando el ala. O tal vez esta donde Mamá Suraya, que es la única que lo

* Encargado del Programa de Cultura de la Escuela Nacional Sindical (ENS) y Comunicador y Periodista de la Universidad de Antioquia, quien se ha desempeñado como fotógrafo para el periódico El Mundo, de Medellín.



aguanta. Eso sí, les digo que lo van a encontrar muy viejo."

La casa de Mamá Suraya esta ubicada a dos cuadras de distancia, junto al río Magdalena, y hacia allá nos dirigimos, acompañados por Boris, el hijo menor de José Barros.

Cuando llegamos, la comitiva irrumpe en la sala de la casa de Mamá Suraya, donde los dos sorprendidos contertulios se encuentran platicando.

Antonio del Villar saluda efusivamente y exclama con la discreta delicadeza de un amigo que miente para agradar: «¡Eerrda! Pero si José Benito cada día está más joven!» Luego me presenta y empezamos un diálogo, a veces de sordos y a veces de hablantes. La conversación se centra en el momento que está viviendo José Barros, quien a sus 77 años está empeñado en convertir su vida en novela, tomando como referencia una de sus canciones más famosas: *La Momposina*.

LA PIRAGUA: «UN CUENTECITO FÁCIL»

Le pregunto cómo surgió ese prurito de escribir y, José Barros, con sus modales de quien tiene ya un lugar fijo en el mundo, empieza a contar: «Es que la gente cada rato me decía: "Maestro, hágase un libro"; y yo les respondía: "¡Qué cosa! Yo soy compositor, no escritor". Pero cierta vez estaba yo en una droguería donde se reúnen los médicos, y allí me dijo el cura: "Maestro, ¿por qué no se hace un libro?", y yo le respondí: "Pero, ¿qué voy a escribir?"; y él me dijo



: "Maestro, pero si usted tiene un cuentecito fácil, ¡el de La Piragua!"

»Pues sí, la cosa me quedó sonando, hasta que arranqué a escribir el libro de *"La Piragua"*: "Por la empedrada calle de La Cigarra, va el viejo Aniceto con paso alegre y menudito como evocando los tiempos de la ya lejana juventud..." ¡Joda! ¡Eedaa!..., ¡y esa vaina me va saliendo así como así! Me acordé de los choferes con polainas, briqué, liqui-liqui estilo militar de hace 60 años, cuando iba a Barranquilla. Manejaban enhiestos para controlar esa velocidad tan verraca de 30 kilómetros por hora.

»En ese libro traté de reproducir con fidelidad diálogos que había escuchado en los pueblos pesqueros, a personajes populares, como este diálogo entre Rufino y Dorotea, en el puerto cienaguero de Chimi-chagua:

—Ay comae, si ujté supiera la vaina que me pasó.

—Ajá compae.

—Figúrese comae, que me fui a bañá a la ciénaga, y no llevé guayuco, entoncej me metí en cuero hajta el ombligo, y yo que ejtaba tan tranquilo bañándome, cuando llegó un momcholo y me pega semejante mordijco, ya usté sabe dónde, comae, y pego er brinco pa'riba, que hajta er jabón de oló que me cojtó doj centavo se me salió de la mano y se me jogó. Pero le cuento, comae, que cuando eran las cuatro de la tarde, ya tenía esa vaina tan hinchá, que Micaela tuvo que ir a la botica Er Canon a traé al doctor Cayetano Lemu, que fue y me alivió.»



TELEGRAFISTAS TIRANDO ATARRAYA

Pero el libro *"La Piragua"* fue sólo el comienzo de una nueva fiebre creadora que continuó con otro, al que tituló *"Cuando iban a matar a Sandalio"*. Éste, ya con un marcado carácter político y social, como él mismo lo caracteriza. En éste aflora una actitud crítica frente a los gobiernos de turno, aparece el José Barros político, una faceta bastante desconocida si se tiene en cuenta el peso de su fama donjuanesca que parece opacar ese sentido social que le permitió producir canciones como *El Pescador* («El pescador habla con la luna./ el pescador habla con la playa./ el pescador no tiene fortuna, /sólo su atarraya») y *El Minero* («Qué será lo que busca al minero/ en la soledad de la mina./ la muerte rápida o lenta/ o la esperanza perdida./ Acaso busca ilusiones/ y sólo encuentra quimeras/ en aquellos socavones/ de la mina traicionera.»), en las que la letra y la melodía se convierten en voz, poesía y lamento de los que nada tienen. Pero, dejemos que sea el maestro José Barros quien nos cuente cuál es el argumento de la novela.

«El protagonista de *"Cuando iban a matar a Sandalio"*, realmente existió. Se llamaba Sandalio Zapata y vivía en una finca que se llamaba "Las Camelias". Era una finquita con cuatro gallinas, dos burros y una casa de bahareque. A Sandalio lo mataron en 1930 a punta de garrote, no se sabe porqué. En la novela, el nombre de El Banco es sustituido por el de Puerto Verde. En ella hablo de una época bastante difícil, en la que el carbunco había acabado con el ganado. La pobreza había llegado a tal punto que los campesinos que venían de San Martín de Loba ya no tenían nada que empeñar, pues hasta los dientes de oro los habían empeñado.

»Cuento como, durante el gobierno de Olaya Herrera, botaron de su trabajo a los telegrafistas, que eran personas cultas e inteligentes y, entonces, les tocó dedicarse a tirar atarraya en el río Cesar y a cargar agua en burro. Para hacerle frente a esta situación, los telegrafistas montaron un gran almacén donde vendían barato. Entonces, todo el mundo se fue a comprar allá y Puerto Verde empezó a florecer.

»Pero esto no acaba ahí, porque después llegó un capo que empezó a vender ron y a robar ganado y, entonces, vuelve a complicarse la cosa.»

LA MOMPOSINA Y LOS AMORES PELIGROSOS

Pero, el maestro José Barros no se iba a quedar escribiendo la historia de los demás, cuando su propia vida es rica en anécdotas que, muchas veces, se han convertido en canciones (moneda que, por supuesto, le han aceptado en más de un lugar). Cupido, que fue especialmente generoso con él, no despreció nunca la oportunidad de flecharlo, ya fuera con féminas casadas, solteras o viudas que se acercaban a él como las abejas a la miel, atraídas por su música.

De esta veta donjuanesca, el maestro José Barros dio a la tarea de extractar las historias para su último libro, que estructura alrededor de la anécdota central de *La Momposina*, nombre de una de sus más conocidas composiciones, inspirada en un evento amoroso.

«*"La Momposina"* es mi autobiografía, que empieza desde el momento de mi nacimiento, en 1915, hasta 1936. Comprende un período de veintiún años, en los que se desarrollaron mis primeros amores y aventuras. En ella aparezco cuando era niño, cuando no pegaba en ningún oficio, hasta que a los doce años hice mis primeras canciones. Después del pelao de cotizas, paso al José Barros de 18 años, ya bien vestido, que sabe tocar la guitarra y granjearse amores, muchos de ellos peligrosos. Es la época de mi encuentro con Edith Cabrales, momposina de 17 años que llegó a El Banco a pasar vacaciones. Yo tenía 19 y me enamoré de ella, a pesar de que tenía dos novias más. Le hice varias canciones.»

YO NO SOY ESCALONA, NI SOY VILLAMIL

Este es el José Barros de hoy, un artista que a los 70 años le sigue ganando terreno a la vida (¿o... a la muerte?), que ha repartido generosamente su corazón entre muchas mujeres («aprendí que el corazón tiene más cuartos que un hotel de putas» —dirá un personaje de García Márquez en *"El amor en los tiempos del cólera"*), pero que ha permanecido y permanecerá fiel hasta la muerte a una sola musa: La Música. En alguna ocasión admitió ese amor eterno y recíproco, al confesar que él no puede dejar a la Música, pero que la Música tampoco puede dejarlo a él.

José Barros ha visto los seriados de televisión que se hicieron tomando como referencia la obra musical de los compositores Jorge Villamil ("Espumas") y de Rafael Escalona ("Escalona") y piensa que en esta última Rafael Escalona permitió demasiados cambios que alteraron la línea biográfica en función de la comercialización. Por eso afirma ante la perspectiva de llevar a la televisión el libro "La Momposina", que él no permitirá alteraciones porque «yo no soy Escalona, ni soy Villamil, yo les voy a decir que no me interesa, porque esa es mi vida».

Terminamos esta conversación —no precisamente por substracción de materia— y me dispongo para hacer las fotos. El maestro en la silla momposina luce alegre, más por la visita del amigo que del periodista —obviamente—, y accede a posar junto a un árbol, con el río Magdalena al fondo, ese telón viviente que puede ser la metáfora de las cosas que se van y ya nunca vuelven, como la vida, porque a los 77 años es mucha la cantidad de agua que ha pasado bajo los puentes.



Día Internacional de la Mujer

Las mujeres de New York, el 8 de marzo de 1857, dieron un gran paso hacia la construcción de una sociedad equitativa entre hombres y mujeres. Éstas se lanzaron a la denuncia de los atropellos y vejaciones que padecían en el trabajo por el hecho de ser mujeres e iniciaron la búsqueda y el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de esa desconocida mitad de la humanidad: **las mujeres**.

Este espíritu renovador de búsqueda y creatividad por la autonomía y la igualdad continúa hoy acompañando el desarrollo de los movimientos cívicos y sociales de cada país. Como en todos los años, las mujeres del planeta conmemoramos nuestro día **el 8 de marzo**.

Lo interpretamos como una pausa en el trabajo cotidiano, para realizar una reflexión dinamizadora sobre los avances en la eliminación de todas las formas de discriminación femenina. Pausa para socializar los avances de las múltiples formas y facetas de la Organización de las Mujeres, que logre transformar los valores políticos y sociales que encarnan esta discriminación en las diversas culturas.

¿EVOLUCIONA VERDADERAMENTE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES?

En realidad, las condiciones de las mujeres han ido cambiando favorablemente, sobre todo en algunas esferas de la sociedad. La mujer se ha ido vinculando paulatinamente a la economía a través de su incursión en diversos campos de la producción; ha

mejorado sus niveles de educación y sus niveles de participación en los ámbitos social, cultural, económico y político. Sin embargo, la esencia misma de la discriminación, el rol de la mujer exclusivamente como madre o como esposa, su posición en la cultura y las estructuras sociales que mantienen la hegemonía del género masculino, permanecen intactos.

Por ejemplo, aunque se hayan elevado en alguna medida los índices de educación, no se tiene aún una formación adecuada y pertinente a las necesidades del género femenino, manteniéndose así los modelos de educación sexista que perpetúan la discriminación de roles.

Así mismo, continúa la desigualdad de oportunidades de participación social con respecto a los varones; tenemos una marcada ausencia de la mujer en las organizaciones políticas y estatales, sobre todo en las altas esferas, tanto a nivel político como administrativo.

La posición de la mujer como sexo débil es reforzada por los medios de comunicación, son tratadas como objetos sexuales y de consumo, situación que nadie parece cuestionar. Es preocupante, además, la violencia y el chantaje sexual a que están sometidas permanentemente y su grado de dependencia económica; aunque laboren, es de su única responsabilidad la formación y la crianza de los hijos.

En conclusión, todas y cada una de estas problemáticas contribuyen, indiscutiblemente, a reproducir y mantener la desigualdad entre los géneros y,



en consecuencia, se niega la posibilidad de consolidar una sociedad liberal y democrática.

EN EL TRABAJO TAMBIÉN SE DESCONOCEN NUESTROS DERECHOS

Aunque las condiciones de las mujeres han mejorado, el problema de la discriminación continua arraigado en todos los espacios de la vida cotidiana; lo que sucede es que la desigualdad entre el género femenino y el género masculino aparece ahora más velada que nunca, pues todas las estructuras se aprestan para mostrar una vida deslumbrante y llena de posibilidades para la mujer, cuando verdaderamente acontece lo contrario.

El sindicalismo también es un asunto de mujeres

En la esfera del trabajo el alto grado de discriminación de la mujer es evidente: Se les niega el ejercicio de muchas ocupaciones para las cuales — aunque esté capacitada — se tiene menor remuneración que el varón; además de las escasas oportunidades en capacitación dentro y fuera de las empresas. Se carece de garantías de seguridad de trabajo en caso de matrimonio y maternidad (prueba de embarazo como requisito de vinculación y despidos en casos de embarazo).

Como si fuera poco, al interior de la organización de los trabajadores, en los sindicatos, se reduce y dificulta su actuación como parte del movimiento sindical. Se desconocen sus problemáticas y reivindicaciones específicas, que no se incluyen integralmente dentro de los pliegos de peticiones. Esta situación demuestra la necesidad inminente de democratizar las estructuras sindicales y demás organizaciones de los trabajadores, de tal modo que la mujer tenga un lugar en las reivindicaciones, que participe en igualdad de condiciones en las juntas directivas y en las demás tareas y así avanzar en la transformación de los contenidos del

movimiento sindical y de los trabajadores.

TODA PERSONA LIBRE ES INTELIGENTE Y CREADORA

La inconsciente y real alienación en que estamos inmersas(os), hace ineptos todos los esfuerzos de la imaginación para recrear una sociedad justa, democrática y, sobre todo, libre. La historia de la mujer ha estado íntimamente ligada a los procesos de búsqueda por un espacio y una identidad propias. Pero su creatividad ha estado reducida por siglos a las especificidades y quehaceres domésticos; sin embargo su racionalidad, su sensibilidad, sus percepciones y formas de relacionarse con la vida, le han llevado a cuestionar la dependencia, la pasividad y el cerco en el que las diferentes culturas la han mantenido.

Su creatividad le sugiere redefinir sus propios espacios y demandas, buscando conferir un sentido digno a la existencia humana, integrado cada vez más a la esencia del ser.

No en vano todas aquellas expresiones y rebeliones del Movimiento de Mujeres han estado orientadas a buscar su igualdad de derechos políticos, económicos, sociales y culturales con los varones.



Los derechos de la Mujer también son derechos humanos

Sus ideales han estado siempre ligados a ejercer el derecho de la vida, como un acto de dignidad que exige necesariamente recorrer el camino de la dependencia a la libertad, a la autonomía, para así decidir, crear, proponer e incidir en el curso de la historia de la humanidad.

La autonomía es un proceso vital que envuelve no sólo ideales sino personas de carne y hueso que recorren el difícil camino de la dependencia a la libertad.



vida de la escuela

"LA CULTURA Y LOS TRABAJADORES", NUEVO LIBRO DE LA ENS

Recientemente salió a circulación el libro: **"La Cultura y los Trabajadores"**. Recoge diferentes conferencias acerca de importantes tópicos, que por su vigencia y significado con el mundo laboral, adoptan un nuevo punto de vista del quehacer cultural que se gesta con significados y significantes en los distintos ámbitos laborales.

Los expositores, desde un lenguaje sencillo, traen hacia nosotros diferentes situaciones, que hablan de la necesidad urgente de expresión en los ambientes laborales. Es así como Mauricio Archila ilustra en su capítulo **"Cultura e Identidad Obrera"** todas aquellas acciones que suceden en los sectores de trabajo como forma de comunicación. Luego el periodista y profesor universitario Gonzalo Medina nos acerca a un característico ambiente en su disertación, **"Fútbol y saber popular"**. Tema que también abordan Alexis García y Guillermo León Zapata.

La música es un vehículo importante en ese afán de los trabajadores por verbalizar todas sus experiencias. Expresiones populares como el tango, el rock y la salsa han sido durante años el fiel reflejo de sus angustias y alegrías. Son los especialistas Jaime Jaramillo Panesso, Jorge Giraldo y Jairo Colorado, los que describen con toda perspicacia, para el libro **"Los Trabajadores y la Cultura"**, su relación con estos géneros musicales.

Otra exposición es la del investigador y dirigente sindical Héctor Vásquez, quien nos habla de un tema bastante complejo: **"La Cotidianidad en las fábricas"**, pero que por toda la experiencia del autor en estos medios, nos jalona de una manera muy visual a la realidad que rodea estos ambientes.

Una reseña del medio ambiente en el que convive el trabajador nos la trae Hernán Darío Villegas, quien plasma en un punto de vista sobre las relaciones entre los trabajadores, el barrio y la ciudad.

De esta forma la **Escuela Nacional Sindical** quiere propiciar un espacio de discusión, en el que la población laboral recupere para sí y para otras instancias de la comunidad su importancia como referente e ingrediente decisivo en la conformación cultural de una sociedad.

CONTENIDO DEL LIBRO

PRESENTACIÓN

Jairo Ruiz, *pág. 7*

CULTURA E IDENTIDAD OBRERA

Mauricio Archila Neira, *pág. 11*

TRABAJADORES, BARRIOS Y CIUDAD

Hernán Darío Villegas, *pág. 31*

COTIDIANIDAD OBRERA

Trabajadores, cotidianidad y cultura

William Román, *pág. 47*

Cotidianidad y cultura en la fábrica

Héctor Vásquez, *pág. 56*

FÚTBOL Y SABER POPULAR

Jugar bonito, jugar bien y ganar

Alexis García, *pág. 65*

Fútbol y saber popular

Gonzalo Medina, *pág. 72*

Fútbol e identidad cultural

Guillermo León Zapata, *pág. 79*

TANGO, SALSA Y ROCK EN CLAVE DE BARRIADA

Tango y cultura popular

Jaime Jaramillo Panesso, *pág. 87*

Los inicios de la música afro-antillana en Medellín

Jairo Colorado, *pág. 93*

El rock y los trabajadores

Jorge Giraldo, *pág. 97*



NUEVO

Los trabajadores y la cultura
(Identidad, cotidianidad, barrios y ciudad, fútbol y música)

LOS TRABAJADORES Y LA CULTURA



Mauricio Archila Neira,
Hernán Darío Villegas,
Héctor Vásquez, William
Román, Alexis García,
Gonzalo Medina, Guillermo
León Zapata, Jairo Colorado,
Jaime Jaramillo Panesso,
Jorge Giraldo

2



ensayos laborales



ensayos laborales 2





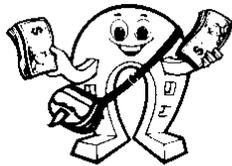
PROYECTO ISCOS-ORIT

Un nuevo proyecto de formación sindical ha empezado a desarrollarse en el país.

Con el aporte del *Instituto de Cooperación Sindical —ISCOS—* de la *Central Italiana Sindical de Trabajadores —CISL—*, se ha puesto en marcha un programa de dos años de duración que trata de impulsar y enriquecer las propuestas del sindicalismo sociopolítico en Colombia.

A tal programa están vinculadas las organizaciones filiales de CIOSL y ORIT en Colombia, CTC, y las federaciones independientes Fanal, Federación de Químicos, Fetramecol y Utratexcoc. El proyecto cuenta con el respaldo educativo e investigativo de la Universidad de Bogotá y de otros centros como el ISMAC y la ENS-Bo

El programa inició actividades con un curso básico de tres semanas que contó con la participación de treinta dirigentes de distintas zonas del país. Próximamente se abrirán los cursos especiales para formadores y promotores sindicales.



Lotería de Medellín

SALUD PARA ANTIOQUIA

Dinero para usted

HAGA MAS VENTAS POR CORREO, UTILIZANDO EL "SERVICIO DE REEMBOLSO C.O.D." DE ADPOSTAL



Es un servicio que le permite estar en varias ciudades a un mismo tiempo entregando y cobrando a la vez su mercancía! Parece increíble, verdad? Usted hace el envío de sus productos, y en el momento mismo en que su cliente los retira de nuestras oficinas, le giramos su dinero! Además es rápido y seguro



CORREO DE COLOMBIA

llega seguro y a tiempo!

MAYOR INFORMACION: TELS. 2415531 Y 2826842