

El papel de los gremios en la economía colombiana

The role of trade associations in the Colombian economy

Roberto Junguito Bonnet¹

DOI: 10.13043/DYS.82.4

Resumen

En este trabajo estudio la evolución de los gremios en Colombia, desde el siglo XIX hasta principios del siglo XXI. Hago especial énfasis en los últimos cuarenta años. En este análisis se muestra cómo, al contrario de lo que se afirma en la literatura tradicional sobre el tema, los gremios y, en particular, el Consejo Gremial en Colombia desempeñaron un papel crucial en la vida económica y política. Se presenta en detalle el ejemplo de las asociaciones más significativas, a saber, la Federación Nacional de Cafeteros, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), que fueron decisivas en las definiciones de políticas macroeconómicas estabilizadoras, políticas comerciales y, más recientemente, los acuerdos de paz.

Palabras clave del autor: Colombia, gremios, economía política, historia empresarial, política económica, acuerdos de paz.

Clasificación JEL: N86, N96, D7.

¹ Consultor independiente. Correo electrónico: roberto.junguito@gmail.com

Este artículo fue recibido el 15 de septiembre del 2018 y finalmente aceptado el 19 de diciembre del 2018.

Abstract

I study the evolution of the trade associations in Colombia since the 19th century until the beginning of the 21st century. I give special emphasis to the last 40 years. I show how, contrary to the traditional literature on the subject, the trade associations and, in particular, the national union of trade associations (*Consejo Gremial*) in Colombia played a crucial role on the economic and political life. I provide examples of the most significant trade unions, namely the National Federation of Coffee Growers, the Association of Colombian Entrepreneurs (ANDI) and the Colombian Agricultural Society (SAC), which were decisive on the definitions of stabilizing macroeconomic policies, trade policies and more recently the peace agreements with rebellious groups.

Key words by author: Colombia, trade associations, political economy, business history, economic policy, peace agreements.

JEL Classification: N86, N96, D7.

Introducción

Este ensayo analiza el papel de los gremios en la economía colombiana. En la primera parte, se inicia con una sección conceptual que sirve como marco de referencia y discute el papel de los gremios según la literatura económica. Luego procede a hacer una revisión histórica del origen de los gremios en Colombia en los siglos XVIII y XIX y sus logros. Enseguida, pasa a analizar el desarrollo de los principales gremios en los siglos XX y XXI y las tareas realizadas y el origen y el papel del Consejo Gremial Nacional (CGN). La segunda parte del artículo reseña las evaluaciones adelantadas sobre el impacto de la acción gremial en Colombia y realiza un balance de su gestión. El artículo termina con unas reflexiones finales.

I. El papel de los gremios en la literatura económica: aspectos conceptuales

El trabajo clásico de Olson (1965) titulado *La lógica de la acción colectiva* fue el estudio pionero sobre la razón de ser de las asociaciones de productores o gremios privados de la producción. Resalta que su función es ejercer, de manera

legítima y transparente, una acción colectiva en favor de una industria o una actividad particular o del conjunto de la actividad privada. Su papel principal consiste en conseguir por parte del Estado la provisión de bienes públicos; esto es, bienes y servicios que benefician a toda la sociedad y, en particular, al sector privado que conjuntamente representan. Para Olson (1965), uno de los requisitos fundamentales para su éxito es lograr que la asociación correspondiente sea realmente representativa, pues para tener mayor influencia los gremios deben congregarse a la totalidad de las compañías que hacen parte de la industria. No obstante, destaca como reto la financiación de las asociaciones, dada la tendencia de sus miembros a beneficiarse de la acción gremial sin estar obligados a pagar sus aportes como asociados.

El tema de las asociaciones de productores o gremios en América Latina ha sido estudiado en detalle por Schneider (2004) en su libro titulado *Business politics and policymaking in contemporary Latin America* y en un artículo posterior del 2006. El autor parte de considerar que la injerencia del sector privado en las decisiones de las políticas públicas por medio de las diversas asociaciones de productores varía de manera muy amplia a lo ancho y largo de la América Latina. En su análisis argumenta que la participación privada puede ser colectiva y organizada o dispersa e individual. Considera, así mismo, que cuando la acción gremial se adelanta por medio de asociaciones de productores, como es el caso de los gremios en Colombia o de su Consejo Gremial Nacional, como se analiza más adelante, esta tiende a ser típicamente formal, estructurada, conocida y transparente y sus acciones son reconocidas públicamente y difundidas a la opinión pública al ser cubiertas por los órganos de comunicación y principalmente por la prensa escrita.

Otros requisitos para un buen desempeño gremial tienen que ver con los objetivos precisos de las agremiaciones, los mecanismos utilizados para ejercer su acción colectiva y los canales utilizados para ejercerla. Respecto a los canales de participación utilizados para ejercer la influencia privada en las decisiones del Estado, estos son muy variados. Se recurre, por ejemplo, a solicitar citas con el alto gobierno, con funcionarios encargados de preparar las normas y con congresistas que tienen a su cargo las ponencias sobre los proyectos de ley. Otro canal al cual se recurre con frecuencia es a la participación de la Asociación en Consejos Consultivos que establecen los gobiernos precisamente como mecanismos formales para escuchar las opiniones de productores y consumidores que se puedan ver afectados por las medidas adoptadas. Cabe destacar

que otros medios a los que se recurre para influenciar las políticas son los foros académicos, por medio de los cuales las asociaciones presentan al Gobierno y a la opinión pública documentos analíticos muy bien elaborados, ya sea por técnicos de las entidades gremiales o por centros académicos independientes. En el caso colombiano, como se argumenta en este trabajo, los gremios son reconocidos por sustentar sus posiciones en estudios y análisis técnicos de buen rigor académico. Ha sido tan importante la labor de estas asociaciones en el conocimiento de los diferentes sectores de la economía que, en muchos casos, han suplido las deficiencias en generación y divulgación de información por parte de las autoridades competentes.

En la mayoría de los países de la región, según lo precisa Schneider (2004), también se recurre a los encuentros gremiales como son las convenciones y congresos de las diversas ramas de la actividad económica, a los cuales se invita a los funcionarios y a la prensa. Este procedimiento es particularmente importante en Colombia. Así mismo, es común encontrar que la opinión de los representantes de las asociaciones se exprese a través de la prensa escrita y otros medios de comunicación, lo cual constituye otro medio valioso, particularmente, cuando no se puede obtener acceso al diálogo directo con el Gobierno. De acuerdo con los trabajos de Schneider (2004, 2006), las asociaciones gremiales más estructuradas e influyentes se encuentran en Chile, México y Colombia. Una característica de los gremios en América Latina es la frecuencia con que algunos de sus miembros son nombrados en altas posiciones de los gobiernos. Otra característica es que en aquellos países donde los gremios son fuertes, las asociaciones sindicales tienden a ser débiles. En países con gremios dinámicos se encuentra que la delegación de funciones por parte del Gobierno y la influencia en las decisiones de política es mayor.

Entre los objetivos comunes que se establecen en los estatutos de las asociaciones se encuentran: fomentar el crecimiento y la buena imagen del sector; representar y defender los intereses legítimos de sus miembros frente a las autoridades y demás personas y entidades de carácter público o privado, nacionales e internacionales; evaluar, recopilar y analizar información de interés para el sector; incentivar la participación en la comunidad internacional; contribuir a la modernización del sector y del Estado y prestar servicios de apoyo a su actividad para que puedan ser desarrollados más eficientemente y de manera colectiva; promover la investigación científica y la generación de conocimientos de beneficio para el sector; velar por la conservación del medio ambiente;

defender los recursos naturales y su aprovechamiento racional, y participar con los demás gremios económicos en el análisis y seguimiento de temas de interés nacional. Otra alternativa a la que se recurre con frecuencia es el cabildeo o *lobbying* en el Congreso para obtener una legislación favorable para el país y para sus intereses sectoriales, mecanismo que es particularmente utilizado por los gremios, las empresas y los grupos de interés en Estados Unidos.

II. Origen de los gremios en Colombia: siglos XVIII y XIX

A. Las Sociedades Económicas de Amigos del País

Desde fines del siglo XVIII se comenzaron a organizar "sociedades de amigos" para la promoción de actividades como la agricultura, con lo cual se daba origen a la organización gremial. Según Jesús Antonio Bejarano (1985) en su libro *Economía y poder*, las Sociedades Económicas de Amigos del País y las Juntas Patrióticas fueron las primeras agremiaciones. Indica que en 1781 el presbítero Londoño solicitó al virrey Flórez la autorización de crear una Sociedad de Amigos del País para fomentar la agricultura. En 1784 nació en Mompox la Sociedad Económica de Amigos del País para fomentar el cultivo del algodón. En 1801 Tadeo Lozano argumentó lo útil que sería el establecimiento de una Sociedad de Amigos del País para el fomento de la agricultura "la primera y más noble de todas las artes...". Comenta que la Sociedad Patriótica de Amigos del País se fundó en Santa Fe gracias a Mutis el 25 de noviembre de 1801 y en ese mismo año se trató de fundar otra en Popayán según lo informaba Caldas.

Junguito (2018) reporta que en el episodio titulado "Los ilustrados y los primeros economistas criollos", Pedro Fermín de Vargas en su obra *Pensamientos políticos y memorias sobre la población del Nuevo Reino de Granada*, escrita alrededor de 1790 destaca la conveniencia de establecer una Sociedad Económica de Amigos del País para difundir entre sus asociados los conocimientos necesarios sobre cultivo y propagación de varios frutos y entablar el intercambio de semillas. Más adelante agrega que "no solo serían los trigos el objeto de la Sociedad Económica, también el cultivo de la grana, el añil, del algodón, café, cacao, azúcares y multitud de otros productos que, perfeccionados, con el tiempo darían ocupación a un gran número de familias". De Vargas proponía fundar una Sociedad de Amigos del País no solo en Santa Marta, sino en otras ciudades como Cartagena, Popayán, Quito y Caracas para promover el adelanto de la agricultura, destacando como "las conexidades de estos cuerpos, es

decir de las sociedades económicas facilitarían recíprocamente los conocimientos necesarios sobre el cultivo y propagación de varios frutos y entablarían el intercambio de semillas tan interesante al ramo de la agricultura y el jardinaje".

Por su parte, José Ignacio de Pombo en su *Informe al Real Consulado de Cartagena de Indias a la Suprema Junta Provincial de la misma* escrito en 1810 y posteriormente reeditado en el libro titulado *De Narváez Antonio y De Pombo José Ignacio, escritos económicos*, editado por el Banco de la República en la Colección Bicentenario, también recomienda el establecimiento de una Sociedad Patriótica de Amigos del País encargada de hacer publicaciones "dando reglas precisas para el discernimiento de las diferentes tierras, su preparación y abonos; para el cultivo de las plantas más análogas a cada una, su beneficio y las especies más productivas, según la temperatura, etc."

B. El Consulado de Cartagena

Una de las primeras organizaciones gremiales en Colombia diferente a las Sociedades Económicas de Amigos del País fue el denominado Consulado de Cartagena. Este surgió a finales del siglo XVIII luego de un periodo durante el cual el comercio de la Nueva Granada y particularmente desde Cartagena con España se había visto deteriorado a raíz de la Declaración de Guerra de Francia contra España en 1793. Ni siquiera con la terminación del conflicto mejoraban las cosas. Ante todo, en Cartagena se comenzó a observar un gran contrabando desde otras regiones diferentes de la península. Esta situación llevó a los comerciantes de la ciudad a solicitar a España el establecimiento de un Consulado, tal como el que se había establecido en otras regiones. Uno de los promotores de esta iniciativa fue Manuel de Pombo, quien sometió a las autoridades españolas los primeros borradores sobre la organización, la jurisdicción y las prerrogativas que debería tener el Consulado. Su propuesta se envió a la Corona el 2 de enero de 1794 con el título de *Observaciones para la Redacción de las Ordenanzas para el Establecimiento del Consulado de Cartagena de Indias* donde trataba los asuntos administrativos y judiciales de su organización. El Consulado o Gremio (*Guild*) era un mecanismo mediante el cual la Corona extendía a los comerciantes de una ciudad o región un tipo de monopolio para el comercio con el reino.

El 14 de junio de 1795 la Corona firmó la cédula que creaba formalmente el Consulado de Cartagena. El Consulado tenía una junta rectora de nueve

miembros, un tribunal que atendía los temas jurídicos y era administrado por un grupo de funcionarios designados desde España por la Corona. Estos eran un secretario, un contador y un tesorero. Entre los funcionarios del Consulado de Cartagena, Manuel de Pombo fue designado como su tesorero (Terrientes-Mojica, 1981). Una de sus primeras comunicaciones al secretario de Estado fechada el 1.º de agosto de 1795 se refería al contrabando que se venía registrando en el puerto de Cartagena. Las acciones a favor del desarrollo económico y el comercio y la administración del Consulado se financiaban con un impuesto, la avería o consulado, que se cobraba como una tasa del medio por ciento sobre los bienes importados y exportados que ingresaban o salían de los puertos bajo la jurisdicción del Consulado. En el caso de Cartagena incluía los puertos de Cartagena, Santa Marta, Guayaquil y Panamá. Según Terrientes-Mojica (1981), entre las inversiones públicas más importantes desarrolladas por el Consulado figuró el mejoramiento del puerto de Cartagena y el restablecimiento del funcionamiento del Canal del Dique.

C. La Sociedad de Artesanos

Uno de los desarrollos gremiales más sobresalientes en el siglo XIX fue la creación de la Sociedad de Artesanos en 1847. Solo cerca de cien años más tarde se constituyó en Colombia la Asociación Nacional de Industriales, hoy en día llamada Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la agremiación, quizás más importante del país actualmente, establecida en 1944 (CGN 2015). El nacimiento o creación de la Sociedad de Artesanos surgió por iniciativa de Ambrosio López, Cayetano Leiva, Francisco Londoño, Francisco Torres y Agustín Rodríguez. Se dispone de una transcripción del acta de constitución de la Sociedad de Artesanos solicitada por Ambrosio López (López, 1985) hecha en mayo de 1851 que dice lo siguiente:

República de La Nueva Granada-Bogotá siete de octubre de mil ochocientos cuarenta y siete- Al Sr. Jefe político del Canton - Tengo el honor de participar a U. que la mayor parte de los artesanos de esta capital han determinado formar una sociedad con el objeto de promover todo lo que puedan i crean conveniente para el adelanto i fomento de sus respectivos oficios, lo mismo que la instrucción de sus miembros en otros ramos de interés; i como en la junta preparatoria que tuvo lugar ayer me cupo la honra de ser nombrado Presidente, pongo en conocimiento de U. dicha determinación con el objeto que i que antes bien merece la protección de las autoridades.

Según lo recuenta Agustín Rodríguez (1849), quien fuera en varias ocasiones director de la Sociedad de Artesanos, en lo que hace al campo de acción de la agremiación, la idea fundamental era constituir una sociedad compuesta por artesanos de Bogotá como reacción en contra de las disposiciones del Gobierno adoptadas ese año

rebajando los derechos de importacion i facilitando con ello la introduccion de varios artículos que en el país pueden manufacturarse equivalentemente a los extranjeros. Tal medida que atacaba directamente nuestro bienestar i las profesiones que forman la ocupación de la mayor parte de la Sociedad en jeneral, era preciso combatirla, i para ello se creyo indispensable reunirnos en Sociedad para reclamar por medio de una representación a las cámaras lejislativas, se reformase dicha lei que usurpaba violentamente nuestros derechos con detrimento de la subsistencia de nuestras familias. En efecto hizose i elevose la representación al Senado i allí encalló; porque siempre se nos ha mirado bajo una triste condición i un casi absoluto desprecio. (Rodríguez, 1849, p. 1)

Ese objetivo económico original de la sociedad también fue resaltado en un escrito posterior de Emeterio Heredia, otro de los miembros y antiguos directores de esa sociedad. Donde recuerda que Ambrosio López lo había visitado originalmente en su taller en 1847 para "manifestarme de la necesidad que había de reunirnos en sociedad para oponernos a los planes y proyectos de Don Florentino Gonzáles como Secretario de Hacienda..." (López, 1985, p. 57).

Pero en la realidad los objetivos originales de la sociedad iban más allá de la asociación de artesanos en favor de su actividad económica y de la consecuente oposición a la política de liberalización de las importaciones establecida por Florentino González. Según lo destacaba Agustín Rodríguez a los miembros de la Sociedad Democrática, "nuestra miras no tendían a esto solamente" (*i. e.* a la oposición a la política de apertura comercial de Florentino González)

llamábamos toda nuestra atención y todo nuestro interés las elecciones para Presidente de la República, es decir, nuestro porvenir que hasta entonces lo cubría una densa oscuridad; pero la avidez de nuestras miradas penetró hasta su centro, percibiendo la luz a donde debíamos encaminarnos. (Rodríguez, 1849, p. 3)

El resultado de la elección del 7 de marzo en favor de José Hilario López tuvo el apoyo de la mayoría de los miembros de la Sociedad de Artesanos, aunque también fue motivo de displicencia de algunos otros como fue el caso de Ambrosio López, quien había sido el promotor original de sociedad y quién manifestó su inconformidad en un célebre escrito titulado *El desengaño o confidencias*.

¿Qué se puede afirmar sobre el impacto del cambio de gobierno en el esquema de la protección establecida en 1847 por Florentino González? Al respecto, Samper (1898, pp. 260-261) en su artículo sobre la protección anota que en 1851 se expidió una nueva tarifa, en la cual se volvió a sentir la antigua tendencia hacia la protección y presenta ejemplos sobre lo ocurrido con las tarifas de importación de las telas frente a la ropa hecha. En igual sentido, se expresa el historiador Bushnell (1993, p. 104) quien afirma que el nuevo gobierno de José Hilario López, en efecto, procedió a elevar las tarifas de aduanas un poco, pero no lo suficiente para satisfacer las demandas de los artesanos de lograr una protección efectiva adecuada a sus deseos. Este beneficio de la mayor protección solicitada por los artesanos no fue duradero, pues, según Samper (1898) "aun antes de terminar la Guerra, el Congreso de 1854 reformó la tarifa en el sentido de suprimir los fuertes derechos sobre los artículos cuya producción se había querido proteger en 1851" (pp. 262-263).

D. La Sociedad de Agricultores Colombianos

Según el historiador Jesús Antonio Bejarano (1985), la Sociedad de Agricultores Colombianos fue establecida el 15 de diciembre de 1871 por destacados agricultores de Bogotá encabezados por el presidente de la Unión Eustorgio Salgar e incluyendo a Salvador Camacho Roldán. La resolución que la creó establecía que: 1) las personas presentes acuerdan constituirse en sociedades permanentes con el objeto de promover el adelanto y defender por medio de la discusión pública los intereses de la agricultura; 2) esta asociación promoverá el establecimiento de sociedades iguales en todos los estados y pueblos de la república; y 3) los medios de acción serían: un periódico consagrado a estudiar el estado de la agricultura; convocar y tener reuniones para discutir públicamente los hechos relacionados con la agricultura; procurar el cambio de semillas y la propagación de las mejores razas animales y promover el establecimiento de cajas y bancos agrícolas y las relaciones entre agricultores y asociaciones.

En el acto de instalación de la sociedad el 31 de marzo de 1871, Salvador Camacho Roldán, entonces secretario de Hacienda, pronunció un destacado discurso en relación con la importancia de la asociación de los agricultores. Inició su exposición diciendo que la reunión tenía por objeto "dar principio al pensamiento de asociación de los colombianos que viven del trabajo de la tierra en toda la extensión de nuestra patria". Más adelante, enfatizaba la importancia de la asociación al referirse a los agricultores y expresar que "si su camino y su destino es común, su trabajo debe estar asociado, porque la asociación es la palanca poderosa que redime al hombre de la pequeñez miserable del esfuerzo individual. Si el hombre solo es el gusano de la tierra, el hombre asociado es titán" (Camacho, 1892). Para 1875, la sociedad había dejado de funcionar y fue reinstalada en 1878 bajo la presidencia del mismo Camacho Roldán y la secretaría de Juan de Dios Carrasquilla. Quizás el producto más importante fue la publicación de la *Revista El Agricultor*.

III. El desarrollo gremial en los siglos XX y XXI

A. La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) 1906

El 17 noviembre de 1904 un grupo de prominentes agricultores fundaron la Sociedad de Productores de Café. El propósito de la sociedad era discutir los problemas relacionados con el cultivo, beneficio y exportación de café y buscar mecanismos para beneficiar a la industria y cuya primera tarea era la de organizar el asunto de los fletes. En 1906, la Sociedad de Productores de Café cambió su nombre por el de Sociedad de Agricultores de Colombia que, de cierta manera, le daba continuidad a la antigua Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC) creada en el siglo XIX, y aceptó como miembros a todos los agricultores que estuvieran de acuerdo con sus estatutos. Ya para el mes de abril apareció el primer número de la *Revista Nacional de Agricultura*. En 1909 el Congreso Nacional le concedió a la SAC el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno en materias agrícolas "sin menoscabo de su autonomía como entidad gremial de carácter privado". No obstante, no fue sino en 1914, en la administración de Carlos E. Restrepo, cuando la sociedad obtuvo formalmente su personería jurídica. En 1926 la Ley 74 estableció que cada capital de departamento tendría una sociedad filial de la SAC. La SAC continúa siendo el gremio representativo de la agricultura colombiana.

B. La Federación Nacional de Cafeteros, 1927

Como lo explican Junguito y Pizano (1997), el I Congreso de Cafeteros se celebró en Bogotá a finales de agosto de 1920 y fue convocado por la SAC cuando se producía un colapso en los precios internacionales del café al finalizar la Primera Guerra Mundial. Lo más significativo es que como resultado de sus deliberaciones se aprobó un proyecto de ley para la valorización del café, el cual establecía un organismo que interviniera en el mercado mediante el almacenamiento del grano y una junta delegataria con el encargo de supervisar los programas de valorización y defensa del café colombiano. Aunque el proyecto de ley no tuvo apoyo legislativo, la realidad es que esta iniciativa fue un claro antecedente de los esquemas establecidos años más tarde por la Federación Nacional de Cafeteros para la retención de inventarios en 1940 que se consolidó con la creación del Fondo Nacional del Café como instrumento de política para la retención de inventarios para el cumplimiento de cuotas bajo el Pacto Panamericano de Cuotas adoptado años más adelante. Por lo demás, data del año 1920 la conceptualización misma de la valorización del café mediante la retención de inventarios, o sea el reconocimiento de la baja elasticidad de la demanda mundial del café a los cambios de los precios del grano y del beneficio en términos de mayores precios internacionales y elevación de los ingresos de divisas que se podrían obtener mediante los acuerdos mundiales de cuotas de exportación que caracterizaron la política cafetera hasta finales de los años ochenta.

Si bien es cierto que fue el gobierno departamental de Antioquia el que concretó la convocatoria del II Congreso Nacional de Cafeteros en junio de 1927, el cual constituyó la Federación Nacional de Cafeteros, la realidad es que la convocatoria la hizo con el respaldo de la Sociedad de Agricultores y del Gobierno nacional. En efecto, para la organización del Congreso Cafetero se estableció que cada departamento podía enviar dos delegados escogidos por el gobernador de una terna elaborada por la Sociedad de Agricultores de cada departamento o en su defecto nombrado por aquel. Además, los presidentes de las sociedades de agricultores fueron considerados "miembros natos" del Congreso. Sobre la Federación Nacional de Cafeteros se tiene información de que fue creada en Medellín el 1.º de julio de 1927 por iniciativa de los mismos caficultores con el apoyo de la Sociedad de Agricultores de Colombia y sus regionales y del Gobierno nacional. En el Acuerdo 2 "por el cual se constituye la Federación Nacional de Cafeteros" se establecía que dicha agremiación congregaría los interesados en la industria del café de las diferentes secciones del país (Junguito y Pizano, 1997).

C. La Asociación Bancaria, 1936

La fundación de la Asociación Bancaria formalizó el contacto entre un nuevo sistema bancario, dentro del cual empezaba a sobresalir por su importancia la banca oficial especializada y el gobierno, en un momento en que se modificaba el manejo de la economía y el Estado asumía un papel intervencionista desconocido hasta entonces. Era, de cierta manera, el reconocimiento de la necesidad de comunicación entre el Estado fuerte y la actividad bancaria mixta, pública y privada, para permitir su convivencia. La nueva institución serviría a los bancos para fijar las reglas, usos y costumbres bancarias aplicables en aquellos casos no explícitamente contemplados en la ley, y para defender los intereses de la industria bancaria en Colombia. En último término, se buscaba la actuación en conjunto de las entidades bancarias, públicas y privadas, a fin de protegerse entre ellas y de establecer un enlace permanente y estable con las autoridades gubernamentales.

D. La Asociación Nacional de Industriales (Empresarios) (ANDI), 1944

Respecto de la Asociación Nacional de Industriales, hoy en día denominada Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), se tiene como antecedente directo de su creación la visita realizada por el entonces presidente de la República, Alfonso López Pumarejo, a la ciudad de Medellín. En ese momento, López comentó sobre la conveniencia de contar con un vocero único de los industriales que sirviera de interlocutor del Gobierno. Fue así como industriales de la época se unieron en 1944 para conformar la asociación, en medio de una coyuntura empresarial guiada por la política de sustitución de importaciones. A inicios del siglo XXI, la ANDI agrupaba ya más de 650 empresas de muy diversos sectores que representaban más del 60% de las industrias incluidas en la Encuesta Manufacturera del DANE. La ANDI fue entonces originalmente creada con el nombre de Asociación Nacional de Industriales con carácter jurídico de persona civil, sin ánimo de lucro a la cual podían pertenecer todas las personas naturales o jurídicas domiciliadas en Colombia que desempeñaran actividades industriales o de otro tipo económico relacionadas con el sector fabril. Hoy en día, el espectro de sus actividades es mucho más amplio pues, por medio de sus comités, vincula empresarios que desarrollan actividades económicas virtualmente en todos los sectores productivos del país.

E. La Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), 1945

Sobre Fenalco se tiene como antecedente de su creación el establecimiento de la Liga Nacional del Comercio en el año 1944 en la ciudad de Bogotá. Esta organización tuvo como objetivo buscar soluciones a la problemática que enfrentó el comercio como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (escasez de alimentos, baja oferta de productos y altos costos). El éxito de la liga motivó la creación de una Federación Nacional de Comercio que rápidamente generó confianza entre sus afiliados.

F. Otros gremios de la producción

La creación de los otros gremios económicos o asociaciones de productores data de mediados del siglo: la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi) (1951); la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas (Fedemetal) (1955); la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) (1957); la Asociación Nacional de Cultivadores de Caña (Asocaña) (1959); la Asociación Hotelera de Colombia (Cotelco) (1954); y la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda), data de 1976, pero tuvo origen en Asecolda creada en 1949. Otros gremios que son actualmente miembros del Consejo Gremial Nacional fueron constituidos en una etapa posterior así: Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes (Acolfa) (1974); Asociación Colombiana de Industrias Plásticas (Acoplásticos) (1961); Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex) (1971); Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores) (1973); Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco) (1995); Asociación de Fiduciarias (Asofiduciarias) (1991); Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos) (1994); Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (Colfecar) (1976); Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) (1969); Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI) (2003); Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan) (1963), y Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) (1962).

G. El Frente Gremial

Un primer esfuerzo por aglutinar la acción gremial y organizar una asociación cúpula del conjunto de la actividad privada se adelantó a comienzos de

los ochenta durante la administración Turbay Ayala, mediante el denominado Frente Gremial compuesto por la Andi, Fenalco, Camacol y Fedemetal. También estuvo invitada a formar parte del grupo la SAC, aunque no firmó de manera formal su vinculación al grupo, pero sí participó en muchas de sus reuniones. La idea y el objetivo del Frente Gremial fueron hacer un seguimiento crítico a las políticas públicas de la administración Turbay y, sobre todo, de sus políticas de seguridad mediante el entonces llamado Estatuto de Seguridad. Los pronunciamientos del Frente Gremial tuvieron un impacto en la prensa nacional y su carácter tendió a ser típicamente de confrontación frente al gobierno de turno. El Frente Gremial no tuvo entonces el carácter universal requerido, ni una visión de largo plazo que le diera un carácter permanente. Una vez terminada la administración Turbay Ayala, el Frente Gremial desapareció de la escena pública. En todo caso, su corta historia sí sirvió como antecedente para la creación, años más tarde, del Consejo Gremial Nacional. Entre otras cosas, los gremios que constituyeron el Frente Gremial fueron algunas de las asociaciones líderes y promotoras del Consejo Gremial Nacional.

H. El Consejo Gremial Nacional (CGN)

Según lo argumenta el politólogo Fernando Cepeda (1994), la necesidad imperiosa de una mayor coordinación gremial solo surgió con posterioridad a la reforma constitucional de 1991 y como resultado de esta ya que allí se consignó de manera explícita el derecho de asociación. Un segundo motivo tuvo que ver con la ratificación y puesta en marcha en la administración Gaviria de abrir la economía al exterior, tema que inicialmente había sido anunciado desde la administración Barco y que afectaba al conjunto de la actividad privada y requería el estudio concienzudo de sus posibles impactos y la coordinación necesaria para ejercer una acción colectiva del sector privado frente a las decisiones del Gobierno en ese frente.

Según la información disponible, se ha identificado que el nacimiento del CGN ocurrió en 1991, y se consagró en un acta con el título de Consejo Gremial Nacional que dice:

Los gremios que suscriben la presente acta con el propósito de: unificar criterios sobre las acciones y los compromisos internacionales del país, tanto los generales como los relacionados con los distintos sectores económicos, en materia de comercio exterior de bienes y

servicios, inversiones y de más temas afines, y presentar tales criterios de manera conjunta al Gobierno nacional, acuerdan, constituirse en el Consejo Gremial Nacional, integrado por los presidentes de los gremios firmantes y de las demás asociaciones que coincidan con los objetivos del Consejo y se comprometan a adelantar esta labor conjunta. Todos los participantes deben aportar estudios que contribuyan a la definición de posiciones de carácter nacional y sectorial... Para constancia se firma, en Santa Fe de Bogotá, a los quince (15) días del mes de julio de 1991.

En los archivos del CGN no se han encontrado actas o escritos relativos a las acciones concretas emprendidas durante los primeros dos años de actividad de ese primer Consejo creado en 1991. No obstante, en los escritos económicos sobre los gremios y particularmente en el trabajo de Cepeda (1994) citado atrás, se anota que la administración Gaviria procedió a desarrollar, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1991, nuevos mecanismos de participación para facilitar la incorporación del sector privado al proceso de formulación de políticas relacionadas con la modernización de la economía y el proceso de apertura económica. Cita Cepeda (1994), como ejemplos, la participación de gremios miembros del CGN en comités de coordinación para la apertura, de competencia desleal y el consultivo para el sector agropecuario.

La primera referencia formal en actas, relativa a la organización y desarrollo del Consejo Gremial data concretamente del día 21 de abril de 1993, fecha en la cual se reunió su Comité Coordinador con el fin de recapacitar sobre sus realizaciones desde la constitución del Consejo en 1991 y replantear el rumbo, prioridades y organización que este debería tener en adelante. El primer punto del orden del día se refería precisamente a las reflexiones en torno a las acciones adelantadas por el Consejo desde su creación en julio de 1991 cuando se llegó a la conclusión de que si bien este había alcanzado logros importantes al "haberse mantenido aglutinados en un foro que ha venido planteando posiciones conjuntas sobre varios temas de interés nacional", por otro lado, reconocía que su influencia en las negociaciones internacionales había sido insatisfactoria, en razón del "desbordado ritmo que le ha imprimido el Gobierno a sus relaciones de libre comercio con prácticamente todos los países del hemisferio" y la dificultad de comunicación con los negociadores.

En segundo lugar, se destacaba que en el seno del Consejo no se habían concertado suficientemente los temas más sensibles, de suerte que, como resultado,

“en el cuarto de al lado” los diferentes sectores habían asistido “cada uno por su lado”, en general, en defensa de sus propios intereses. Se reprochaba que no se había podido disponer de los estudios técnicos que contribuyeran a examinar el impacto de las negociaciones y lamentaban la falta de una coordinación técnica permanente que estimulara el examen de posiciones conjuntas. Desde el ámbito de la economía política, vale la pena destacar que en esa reunión uno de los miembros informó que el Gobierno nacional, por intermedio de su ministro de Comercio Exterior, Juan Manuel Santos, representante de la administración Gaviria, había solicitado una mayor coordinación del sector privado. Esta solicitud, quizás, fue una de las razones del nuevo impulso que se le imprimió entonces a las labores del CGN.

IV. El impacto de la acción gremial y balance de su gestión

A. Evaluaciones de los gremios en Colombia entre los sesenta e inicios de los ochenta

Las evaluaciones globales sobre el rol de los gremios en Colombia adelantadas entre los años sesenta e inicios de los ochenta no fueron particularmente favorables para la labor de los gremios, ni para su impacto en el desarrollo nacional. Según lo relata Losada (2000), el primer trabajo académico sobre el tema gremial fue desarrollado por el politólogo estadounidense Robert Dix en 1967, quien dio particular énfasis a las acciones de las agremiaciones económicas, los sindicatos y las asociaciones estudiantiles de la época. En ese momento, el centro de atención se enfocaba en el impacto y la influencia que desplegaban los gremios, particularmente, los agropecuarios encabezados por la SAC y Fedegan, frente a la reforma social agraria que se estableció mediante la Ley 135 de 1961 y el organismo creado para administrarla, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Como relata Losada (2000) en su libro, Dix (1967) dedica un capítulo a los gremios que denomina como *asociaciones de interés* y hace un recuento del origen de las principales agremiaciones privadas a las cuales les asigna una gran influencia sobre las políticas públicas. Quizás su reflexión más profunda es que los gremios en los años sesenta tenían esa influencia como respuesta al vacío de opinión de otras organizaciones como los partidos políticos.

Un segundo trabajo fue desarrollado por Miguel Urrutia (1983); en él documenta las características organizacionales de varios tipos de gremios empresariales en

Colombia y adelanta una serie de estudios de caso para evaluar su papel político y su influencia sobre las decisiones públicas, en particular, las de tipo tributario. La visión inicial de Urrutia, en la época, era que las agremiaciones resultaban débiles, al punto de calificarlas como "tigres de papel". No obstante, adentrado en el tema, consideró que los gremios desempeñaban un papel importante en el país para el sostenimiento de la democracia, pues concluía que en la forma en que estaban organizadas las asociaciones tenían influencia sobre la libertad de prensa y la crítica, con lo cual ayudaban a mantener a los empresarios privados fieles a los principios democráticos. En todo caso, una crítica general de Urrutia a la acción gremial en Colombia era la posición negativa y de oposición que estos tenían frente a las acciones del Estado y la preferencia marcada de las agremiaciones por expresar de manera pública sus críticas antes que propender a la concertación.

En su libro, Urrutia (1983) dedica el capítulo "Apoyo al sistema y oposición al Gobierno" a analizar el tema de la oposición de las agremiaciones a la administración Turbay Ayala y las circunstancias que dieron lugar a la conformación del Frente Gremial. Argumenta que la oposición se originó en lo que denominó una aspiración frustrada de los gremios y era que, no obstante las promesas de concertación que surgían de la Constitución y de una ley normativa que definiría la forma de la concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan, la realidad resultó ser que el Gobierno elaboró un Plan de Desarrollo orientado a mejorar la infraestructura vial y que exigía más impuestos para contribuir a su financiamiento. Pero la situación también era que el sector privado mostraba un descontento creciente con la política económica del Gobierno en asuntos como el endeudamiento público externo, que se traducía en revaluación de la tasa de cambio. El deterioro de todos los indicadores económicos era manifiesto, en términos de una desaceleración de la actividad productiva, aumento del desempleo, un endeudamiento público y privado externo cuyo servicio resultaba difícil de mantener.

De su análisis cabe destacar de manera especial lo sucedido, a su juicio, con la acción gremial frente a la reforma tributaria de 1975, calificada como una de las más estructurales y profundas, adoptada mediante decreto de emergencia económica. Según lo recuenta Urrutia (1983) y lo resalta también el trabajo de Losada (2000), como respuesta a los primeros decretos de emergencia, los gremios se quejaron porque el presidente (Alfonso López Michelsen) no les había consultado, no obstante los compromisos que había hecho de concertación.

Trece gremios (Acopi, Acoplásticos, Afidro, Analdex, Andi, Anif, Asobancaria, Camacol, Confecámaras, Fasecolda, Fedemetal, Fenalco y SAC) se manifestaron conjuntamente ante el presidente. Más tarde, con excepción de Afidro, Confecamaras y ANIF, las instituciones mencionadas junto con Acolfa, Asocaña, Asocolflores y Colfecar constituyeron el Consejo Gremial Nacional.

B. El papel de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

En su libro, Bejarano (1985) adelanta un buen análisis del impacto económico de Sociedad de Agricultores de Colombia a lo largo del siglo XX y hasta inicios de los años ochenta. Destaca que entre los logros de la SAC entre 1904 y 1927 sobresale la negociación de fletes, rebajas de derechos consulares, exención de derechos de importación sobre elementos importados para combatir enfermedades y fertilizantes, el establecimiento de granjas agrícolas, la fundación del Banco Agrícola Hipotecario, la creación del Ministerio de Agricultura y de la Escuela de Agronomía, la realización de un censo de ganados bovinos, la colaboración con el Gobierno para atender los problemas provocados por la Primera Guerra Mundial, y su rol en la creación de la Federación Nacional de Cafeteros en 1927.

Sobre las posiciones y realizaciones de la SAC en el periodo 1927-1950, Bejarano (1985) resalta que la actividad agrícola se vio afectada adversamente a raíz de la Gran Depresión, por las repercusiones del malestar campesino durante los años treinta y por la violencia campesina que se inició en 1945. En ese periodo la Sociedad de Agricultores se quejó de manera persistente por el problema de la inseguridad rural. Hace referencia al hecho de que en 1934 la SAC le solicitó al presidente López un pronunciamiento para que "devolviera la tranquilidad a los creadores de las riquezas amenazados por los conflictos provocados por los jornaleros, arrendatarios y colonos e hiciera respetar los derechos de propiedad". Las quejas de la SAC se intensificaron a raíz de la expedición de la Ley de Tierras 200 de 1936 y las presiones del gremio se orientaron a su derogatoria, lo cual se logró parcialmente con la expedición de la Ley 100 de 1944 expedida durante la administración Santos Montejo. La SAC también apoyó el movimiento de desarrollo gremial y corporativista que se dio en los años cuarenta e influyó en la formulación de las políticas públicas mediante su representación y participación en entidades tales como la Junta Nacional de Aduanas, la Junta del Banco de la República, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA), y la Caja Agraria. La SAC también fue influyente en la aprobación de la Ley 75 de 1947 que creó el Ministerio de Agricultura,

dado que el constituido en 1914 había sido adscrito al Ministerio de Industria y Ganadería en 1924.

El periodo 1950-1980 lo califica Bejarano (1985) como el de la diversificación gremial dentro del propio sector agrícola, ya que inclusive desde los años cuarenta se comenzaron a crear un gran conjunto de agremiaciones agropecuarias representativas de actividades específicas, así como Sociedades de Agricultores de nivel departamental que hicieron parte de la SAC, la cual agrupaba las federaciones de Cafeteros, Arroceros, Algodoneros, Palma Africana, Cacaoteros, Cereales, Papa, así como Asocaña y algunas asociaciones de razas bovinas. En este periodo la SAC perdió influencia gremial al nivel nacional y, quizás, su principal batalla tuvo que ver con su lucha contra la Ley 135 de 1961 de reforma agraria y contra el accionar del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Su principal logro fue la reforma de esta mediante el Acuerdo de Chicoral durante la administración Pastrana Borrero, así como las iniciativas de crédito de fomento que desembocaron en la Ley 5 de 1973 y en la creación del Fondo Financiero Agropecuario, antecesor del actual Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). El debilitamiento de la SAC se protocolizó a inicios de los años ochenta. Al respecto, Bejarano (1985) dice "Sin duda, entre 1974-1981 la SAC jugó un papel bastante modesto en la definición de las políticas económicas globales y en las políticas agropecuarias y más aún si se le compara con la actividad desplegada por otros gremios". En 1982 la SAC se convirtió en gremio de gremios y más representativo de las actividades agropecuarias, a la vez que se tecnificó, fortaleció sus opiniones a través de la *Revista Nacional de Agricultura* y comenzó a tener mayor influencia en las políticas económicas globales, posición que se consolidó en décadas posteriores con su participación activa dentro del Consejo Gremial Nacional y como órgano de opinión sobre la política económica general como la cambiaria, monetaria y tributaria. Algunos presidentes de la SAC pasamos a ser ministros de Agricultura y miembros de la Junta Directiva del Banco de la República como fue mi caso personal y el de Carlos Ossa Escobar y Carlos Gustavo Cano. En lo corrido del siglo XXI la SAC ha tenido gran influencia no solo en la política agropecuaria sino también en la política económica nacional por su participación y ascendencia dentro del Consejo Gremial Nacional.

C. La Federación Nacional de Cafeteros y la política económica

Como se indicó atrás, la creación de la Federación Nacional de Cafeteros, como organismo representativo de los caficultores de Colombia, tuvo lugar en Medellín

el 1.º de julio de 1927. De la federación se puede afirmar que tuvo una influencia decisiva en el desarrollo de los denominados instrumentos de la política cafetera desde su fundación. El Primer Comité Nacional de Cafeteros evaluó la conveniencia de crear un impuesto relacionado con la industria cafetera y les propuso al Gobierno y al Congreso la expedición de una ley sobre "protección y defensa del café". La ley establecería un impuesto a las exportaciones de café, pero obligando al Gobierno nacional, mediante un contrato con la federación, a entregar todo el producto del impuesto a la federación. La federación, por su parte, se comprometía a usar los recursos así allegados para los fines establecidos expresamente en el contrato, que serían la defensa de la industria y el bienestar de los cafeteros por medio de diversos mecanismos de acción gremial. Los mecanismos propuestos se aprobaron a través de la Ley 76 de 1927. El contrato se ha venido prorrogando desde entonces mediante acuerdos del gremio con cada uno de los gobiernos nacionales de turno.

El Fondo Nacional del Café se creó el 22 de noviembre de 1940 como un instrumento financiero del Tesoro, administrado por la federación, para apoyar el almacenamiento de café a raíz del Convenio Interamericano del Café o Pacto de Cuotas. Se estableció que los ingresos del fondo se aplicarían a la adquisición de las cantidades de café que fueran necesarias para el cumplimiento del convenio y al servicio de las operaciones de crédito. Luego se le dieron objetivos más amplios al uso de recursos del fondo, como fueron el apoyo de empresas importantes para la industria y la promoción del café colombiano en el exterior. Las fuentes de recursos del fondo inicialmente comprendían un impuesto de giros al exterior y el producto del diferencial cambiario a que estaba sometido el café se fueron ampliando hasta comprender las utilidades en la comercialización adelantada por la federación con cargo a los recursos del fondo y, más tarde, el producto del impuesto *ad valorem* a las exportaciones de café destinado al fondo y el de la retención cafetera.

La retención cafetera se estableció mediante el Decreto 080 de marzo de 1958 como un mecanismo para financiar la adquisición del café y su almacenamiento para cumplir con las cuotas previstas por el Convenio Cafetero de México de octubre de 1957. Se fijó como el porcentaje de café físico que el exportador debería entregar en especie a título gratuito al Fondo Nacional del Café por saco exportado. Dada la volatilidad de los precios internacionales del café, la política cafetera fijó como uno de sus principales objetivos el establecimiento de un precio interno de compra del café pergamino al productor que si bien

reflejara los precios internacionales a la vez fuese más estable que aquel y rentable para el productor. Esto hizo que la retención cafetera sirviese, además, como herramienta para la estabilización de los precios internos. Posteriormente se contó con la denominada contribución cafetera que sustituyó a la retención, así como con un apoyo fiscal del Gobierno mediante asignaciones presupuestales vinculadas al comportamiento de los precios internacionales, lo que es conocido como el AGC.

Por su parte, el denominado reintegro cafetero fue establecido por Decreto 107 del 17 de junio de 1957 y buscaba asegurar que el producto de las divisas por exportaciones del grano efectivamente entraran al país y más concretamente al Banco de la República. El reintegro actuaba así como un precio mínimo de exportación. Con la adopción del esquema de control de cambios mediante el Decreto 444 de 1967 se confió a la Junta Monetaria la fijación del valor mínimo del reintegro. Al nivel internacional, el principal instrumento para elevar y estabilizar los precios internacionales fueron los convenios de cuotas que se organizaron y formalizaron mediante los Convenios Internacionales del Café de 1962-3 y 1968. Por su parte, desde muy temprano, la federación estableció la garantía de compra del café pergamino a los cultivadores al establecer un precio de compra interno por carga de café pergamino que variaba con los precios internacionales y la tasa de cambio en Colombia. Desde 1927 la Federación Nacional de Cafeteros ha sido la institución clave para la defensa de los caficultores y la industria cafetera nacional.

Pero, la realidad histórica es que la Federación Nacional de Cafeteros no solo ha tenido influencia en los asuntos cafeteros sino también en la política macroeconómica. El gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, durante la segunda mitad del siglo, era tan influyente en el tema económico como el propio ministro de Hacienda. Sus opiniones eran escuchadas no solo en el Comité Nacional de Cafeteros donde asistían todos los ministros del área económica sino también en organismos oficiales como el Consejo de Política Económica y Social (Conpes), el Consejo Directivo de Comercio Exterior y la Junta Directiva del Banco de la República, organismos de los que era miembro.

D. La Asociación Nacional de Industriales (ANDI)

En 1966, Ignacio Betancur Campuzano, entonces presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), definía muy claramente lo que era la ANDI en

los siguientes términos: se trata de una asociación de empresas manejadas por personas que buscan estudiar y conocer el país en los aspectos sociales y económicos para encontrar soluciones a los problemas que se confrontan; defender el sistema de empresa privada como factor dinámico de la democracia y del progreso; defender los intereses legítimos de la industria entendida esta como una actividad necesaria para el país y conveniente para los inversionistas, los trabajadores y los consumidores; impulsar los programas de desarrollo armónico, con la especialidad en los de la industrialización, fortaleciendo lo existente y procurando nuevas fuentes de trabajo; tener audiencia en el estudio y solución de los grandes problemas de la nación ante el país y ante el Estado, así como propender por la defensa de los legítimos intereses de sus asociados. Esto lo afirmaba para contrastar su visión con lo que la ANDI no era: no es una asociación de intereses egoístas, ni una institución al servicio de unos pocos en contra de los más, ni una entidad conformista para oponerse a la justa transformación social y defender privilegios, ni un sindicato patronal para oponerse a las aspiraciones de los trabajadores, ni una entidad para enfrentar intereses gremiales o con ideas políticas homogéneas para amalgamarse a un grupo político del mismo género y dominar en los diferentes estamentos del Estado, ni una sumisa organización al servicio de quien mande en el frente político y económico, ni una fuerza poderosa para lograr de quienes controlan el Estado lo que conviene a los intereses particulares de los asociados por encima de los del país (*Revista ANDI*, 1966).

La ANDI ha sido tradicionalmente muy influyente en tres áreas de la política económica nacional, a saber, en la política tributaria mediante su influencia con el Gobierno y con el Congreso en las discusiones sobre el contenido de los proyectos de reformas; en el campo salarial y laboral, a través de su participación y liderazgo en el Consejo de Salarios y del Trabajo, así como en la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra y en todo lo relacionado con las negociaciones comerciales internacionales. Pero, la característica adicional y notable que ha tenido la ANDI en Colombia es su vocación por buscar la unión y fortalecimiento de los gremios de la producción en el país por medio de su acción colectiva a través del Consejo Gremial Nacional. La ANDI fue una gestora de los primeros esfuerzos de unión gremial a fines de los setenta e inicios de los ochenta en lo que se conoció entonces como el Frente Gremial liderado, en su época, por Fabio Echeverri y su participación activa fue clave en la organización y puesta en marcha del Consejo Gremial Nacional creado en 1991. De hecho, durante los primeros años de actividad del Consejo

Gremial Nacional, la ANDI sirvió como su secretaría técnica e inicialmente: "quedó como responsabilidad de la ANDI la preparación del esquema y el soporte inmediato de las negociaciones internacionales". A todo lo largo de la historia del Consejo Gremial, la ANDI ha participado en su Comité Coordinador y ejerció, principalmente en cabeza de Luis Carlos Villegas, en varias ocasiones y por varios años en periodos claves de la historia económica reciente de Colombia la presidencia del Consejo Gremial Nacional.

E. Las gestiones y el impacto de otros gremios económicos sectoriales

Respecto a la Asociación Bancaria de Colombia se puede afirmar que su actividad se ha concentrado en el desarrollo y fortalecimiento del sector bancario y que, desde el ámbito de las políticas públicas, su interés principal se ha centrado en las políticas crediticias, financieras y monetarias, mediante su discusión en los Simposios del Mercado de Capitales organizados originalmente en colaboración con el Banco de la República y en las convenciones bancarias, así como por medio de gestiones directas con la Superintendencia Financiera y el Banco de la República en lo relativo al acceso a cupos de liquidez y a la política de tasas de interés, y también con el Ministerio de Hacienda y el Congreso. Una lucha permanente y poco exitosa ha sido su insistencia en la eliminación del impuesto a las transacciones financieras.

En el mismo sentido se pueden dar algunos ejemplos de la actividad de las otras grandes agremiaciones. La Federación de Comerciantes ha centrado su atención en la lucha contra el contrabando y los comercios ilegales como los San Andrésitos, a la vez que ha mostrado oposición a la elevación y generalización del impuesto al valor agregado (IVA). La Cámara Colombiana de la Construcción ha estado fundamentalmente interesada en ubicar a la construcción de vivienda como un sector líder en la actividad económica nacional en los planes de desarrollo y a obtener políticas de estímulo mediante subsidios de tipo fiscal y a las tasas de interés sobre todo para la construcción de vivienda social. Analdex ha centrado su atención en los estímulos a las exportaciones y debatido en favor de una tasa de cambio competitiva, en tanto que agremiaciones como Fasecolda y Asofondos han centrado sus esfuerzos en la regulación financiera y el régimen de inversiones de los seguros y las pensiones. Todas estas agremiaciones también opinan sobre temas macroeconómicos como el manejo de las tasas de interés, el régimen cambiario, la política comercial y salarial, así como la tributaria,

pero la acción colectiva gremial en estas áreas se ha delegado principalmente al Consejo Gremial Nacional.

F. Las realizaciones del Consejo Gremial Nacional

El análisis anterior lleva a describir las principales y muy distintas labores desarrolladas por el Consejo Gremial Nacional durante las administraciones Samper Pizano, Pastrana Arango, Uribe Vélez y Santos Calderón. La atención principal del Consejo Gremial Nacional durante la administración de Ernesto Samper Pizano estuvo centrada en la crisis política originada con el ingreso de dineros del narcotráfico a la campaña presidencial y lo sucedido con el Proceso 8.000 y, como consecuencia de ello, en las posiciones que debía tomar el CGN ante estos hechos. La primera reacción del consejo, una vez se destapó y se hizo público el tema de la infiltración de los dineros del narcotráfico en la campaña, fue solicitar prudencia y establecer la verdad de lo sucedido, para lo cual hizo público un comunicado al que se hace referencia en la *Historia del Consejo Gremial Nacional* (2015). En los meses subsiguientes de 1995 y en los primeros meses de 1996, el tema político, la posible descertificación de Colombia por parte de Estado Unidos y las implicaciones económicas de la crisis política continuaron centrando la atención del CGN. El punto cumbre de todo ello fue la reunión del Consejo Gremial con el presidente de la República sostenida a mediados de año en la cual se le entregó, de acuerdo con la *Historia del Consejo Gremial Nacional* (2015), una carta firmada por todos los miembros del CGN solicitando su renuncia, propósito que no se logró. Es bien conocido que no obstante la solicitud de renuncia por parte del CGN y de otros estamentos nacionales e internacionales, el presidente permaneció en su cargo, como lo expresó años más tarde en su libro *Aquí estoy y aquí me quedo* (2000).

Una primera evaluación del accionar del CGN ya en los años noventa durante la administración Samper Pizano y, específicamente, sobre su respuesta ante la crisis política de esta administración es la tesis doctoral de Angelika Rettberg publicada más tarde en Colombia. En ese trabajo se adelanta una detallada descripción del Proceso 8.000 como una vitrina para estudiar a los empresarios en acción de política que recuenta de manera muy documentada los acontecimientos políticos sucedidos entonces y la respuesta a estos por parte de los empresarios colombianos representados, por una parte, por el CGN y, por otra, por la actuación de tres grandes grupos económicos (el Grupo Empresarial Bavaria, la Organización Ardila Lule y la Organización Sarmiento Angulo)

descritos en esa obra con el apelativo de "los Cacaos". Rettberg (2003) argumenta que la actuación del CGN no contó con el apoyo de las cabezas de los grandes grupos económicos quienes decidieron promover la continuidad del presidente. El libro también se pregunta ¿por qué los grupos económicos apoyaron a Samper? La autora lo explica en términos de los beneficios económicos de los contratos potenciales para los grandes grupos que les reportaban mantener una buena relación con el presidente. En el trabajo se contrasta el éxito del sector privado en los años cincuenta, a la salida del poder del general Rojas Pinilla, con el fracaso, a los ojos de la autora, del CGN en el retiro solicitado al presidente Samper con ocasión de la comprobación del ingreso de recursos del narcotráfico a su campaña. Esta crítica de Rettberg (2003) si bien ilustra la posible debilidad de los gremios en su accionar en el campo político esto en nada demerita su papel y el del CGN en la economía colombiana en años posteriores como se analiza en seguida.

Como contraste con lo sucedido durante la administración Samper Pizano, y como se detalla en la *Historia del Consejo Gremial Nacional* (2015), la actividad prioritaria del CGN durante el periodo presidencial 1998-2002 fue el acompañamiento al Gobierno del presidente Andrés Pastrana en sus esfuerzos por adelantar un proceso de paz con las FARC y el ELN. A lo largo de estos años, los miembros del CGN participaron de manera activa en los diálogos de paz en el Caguán y en las reuniones de la sociedad civil en la búsqueda de la paz con el ELN. La lectura de las actas del CGN en ese periodo, de acuerdo con la *Historia del Consejo Gremial* (2015), ilustra el gran compromiso adquirido por los líderes del sector privado con esos procesos y el profundo conocimiento adquirido sobre la temática de la paz. El CGN, se resalta allí, mostró gran optimismo sobre el curso de las conversaciones hasta mediados del 2001 y una inmensa decepción con la actitud de las FARC en el 2002. El CGN apoyó la postura del presidente Pastrana cuando fracasaron los diálogos.

Un segundo tema de atención para el CGN durante este periodo fue el económico. El CGN preparó y le entregó al presidente Pastrana y a su ministro de Hacienda un importante documento sobre la grave situación económica a inicios del gobierno. Sin embargo, llama la atención que no obstante la denominada crisis de fin de siglo, caracterizada por un acentuado déficit fiscal, una crisis bancaria de gran magnitud, un desplome sin precedentes en la actividad económica representada por una caída del producto interno bruto de un 4% anual en 1999, los problemas de ataque a la banda cambiaria y la necesidad

de recurrir a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la atención del CGN a la crisis de fin de siglo, a juzgar de la lectura detallada de sus actas, fue, quizás, menor a lo esperado, dados los graves problemas económicos que enfrentó, en ese entonces, el país.

Finalmente, cabe destacar, según se desprende de la lectura de la *Historia del Consejo Gremial Nacional* (2015), que durante la primera administración Uribe, 2002-2006, el tema principal del CGN fueron las negociaciones comerciales y, en particular, las del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. El otro gran tema de análisis estuvo relacionado con la situación de la economía y, de manera particular, los aspectos tributarios. Así mismo, el CGN insistió en resaltarle al Gobierno la importancia de los asuntos de la paz, en tanto el Gobierno recalca su énfasis en la seguridad interna, o sea, en su política de seguridad democrática. Por el contrario, el foco de atención del CGN durante la segunda administración Uribe fue lo económico y, en particular, las implicaciones de la crisis financiera internacional 2008-2010 sobre Colombia y las políticas de respuesta frente a la crisis, pasando a un segundo plano lo relativo a las negociaciones comerciales internacionales, entre otras, por las demoras en la aprobación del TLC con Estados Unidos en el Congreso americano.

El tema tributario fue foco central de atención del CGN durante la segunda administración Uribe y en las dos administraciones Santos Calderón. El CGN que había apoyado el impuesto al patrimonio, así como la ley de responsabilidad fiscal durante la primera administración Uribe se opuso de manera rotunda a la reforma tributaria planteada por el ministro Carrasquilla en el 2006-2007 orientada a establecer la tributación al consumo, la cual nunca se llevó a cabo. Por otro lado, el CGN apoyó el establecimiento de la regla fiscal estructural adoptada a inicios de la primera administración Santos Calderón y tuvo participación activa e influencia en la consolidación de las reformas tributarias del 2014 y del 2016. El CGN también respaldó el Acuerdo de La Habana y al ajuste de este a raíz de su rechazo en el referendo.

V. Reflexiones finales

El repaso adelantado atrás de las evaluaciones relativamente críticas sobre el papel y el impacto de los gremios en Colombia en los años sesenta y hasta entrados los años ochenta contrasta con las evaluaciones más positivas sobre el papel y el impacto de gremios individuales como la SAC, Fedecafe, ANDI y

Asobancaria, y con las acciones desarrolladas en periodos más recientes del CGN desde mediados de los años noventa que se reseña en la *Historia del Consejo Gremial Nacional* (2015) y, sobre todo, con los escritos de Schneider (2004, 2006) que evalúan la acción de los gremios en América Latina y en los que se destaca a las agremiaciones en Colombia como las mejor estructuradas y las más influyentes de la región. En los estudios internacionales de Schneider (2004, 2006) sobre las agremiaciones de América Latina, se destaca a la ANDI, la Federación Nacional de Cafeteros y el CGN como unos de los gremios más fuertes e influyentes de América Latina y un ejemplo de lo que deben ser las asociaciones de productores al ejercer, de manera legítima y transparente, una acción colectiva en favor de una industria o una actividad particular o del conjunto de la actividad privada.

Referencias

1. Bejarano, J. A. (1985). *Economía y poder: la SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*. Bogotá: SAC y Fondo Editorial Cerec.
2. Bushnell, D. (1993). *The making of modern Colombia, a nation in spite of itself*. Berkeley: University of California Press.
3. Camacho Roldán, S. (1892). *Escritos varios*. Bogotá: Librería Colombiana.
4. Cepeda, F. (1994). *Dirección política de la reforma económica en Colombia*. Bogotá: Fonade-DNP.
5. De Vargas, P. F. (1953). *Pensamientos políticos y memorias sobre la población del Nuevo Reino de Granada*. Archivo de la Economía Nacional. Bogotá: Banco de la República.
6. Junguito, R. (2012). Manuel de Pombo: precursor de la Banca Central Independiente en época de la Independencia. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*, 30(67), 106-127.
7. Junguito, R., Arbeláez, C., Peña A., & Ramírez, A. M. (2015). *Historia del Consejo Gremial Nacional*. Bogotá: Fundación Empresarial.

8. Junguito, R., & Pizano, D. (coords.). (1991). *Producción de café en Colombia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo.
9. Junguito, R., & Pizano, D. (coords.). (1993). *El comercio exterior y la política internacional del café*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo.
10. Junguito, R., & Pizano, D. (1997). *Instituciones e instrumentos de política cafetera*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero
11. Junguito, R. (2018) Cien episodios de la historia económica de Colombia, Ariel, Editorial Planeta Colombiana S.A.
12. López, A. (1985). *El desengaño*. Bogotá: Incunables.
13. Losada, R. (2000). *Los gremios empresariales en Colombia en los inicios del siglo XX*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
14. Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
15. Pombo de, M. (1794). *Observaciones para la redacción de las ordenanzas para el establecimiento del Consulado de Cartagena de Indias*.
16. Rettberg, A. (2003). *Cacaos y tigres de papel: el Gobierno de Samper y los empresarios colombianos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
17. Rodríguez, A. (1849). *Al director y miembros de la sociedad democrática*, octubre 10.
18. Samper, M. (1898) "*La protección*", *Escritos político-económicos*, Tomo I, Imprenta de Eduardo Espinosa Guzmán, Bogotá.
19. Samper Pizano, E. (2000). *Aquí estoy y aquí me quedo: testimonio de un gobierno*. Bogotá: El Áncora Editores.
20. Schneider, B. R. (2004). *Business politics and the state in the twentieth-century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

21. Schneider, B. R. (2006). Business politics in Latin America. En D. Coen, W. Grant & G. Wilson (eds.), *The Oxford handbook of business and politics*. Oxford: Oxford University Press.
22. Silva, R. (2008). *Los ilustrados de Nueva Granada 1760-1808: genealogía de una comunidad de interpretación*. Colombia: Fondo Editorial Universidad Eafit y Banco de la República.
23. Terrientes-Mojica, C. (1981). *The Consulado of Cartagena, 1795-1820*. (Doctoral Dissertation), University of Southern California, copia archivada en la Biblioteca Luis Ángel Arango, Banco de la República.
24. Urrutia, M. (1983). *Gremios, política económica y democracia*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero.

