

# CULTURA & TRABAJO

REVISTA DE LA CUT

NÚMERO 59

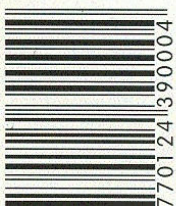


## Elecciones en la CUT Exclusión y pobreza

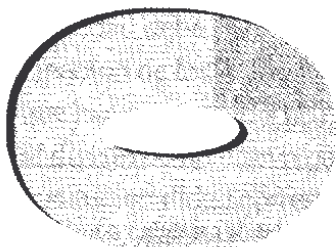
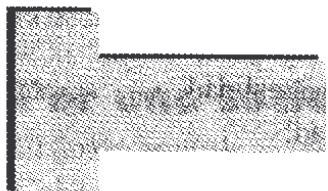
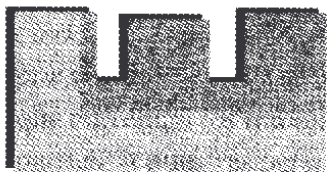
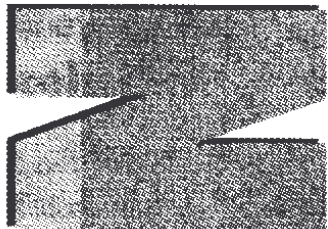
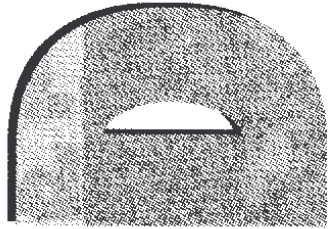
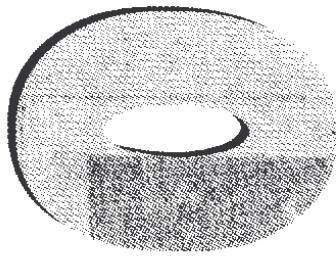
En esta edición: Luis Norberto Ríos N., Marta Buriticá,  
Nelcy Yoly Valencia O. y Libardo Sarmiento Anzola

ESCUELA NACIONAL SINDICAL-DICIEMBRE / 2002 ISSN 0124-390X

ISSN 0124-390X



7701 241390004



**EDITORIAL**

Las apuestas de la ENS en el sindicalismo:  
Reflexiones a propósito de los 20 años de la ENS  
Luis Norberto Ríos Navarro ..... 3

**ELECCIONES EN LA CUT**

Las elecciones del comité ejecutivo de la CUT  
Luis Norberto Ríos Navarro ..... 8  
Encrucijada entre la Exclusión y la Inclusión  
Marta Buriticá ..... 15

**INFORME CENTRAL**

Europa: entre la realidad del desempleo  
y la exclusión y el reto del pleno empleo  
José Fernando Gutiérrez L. .... 23  
Pobreza: un sustantivo abstracto<sup>1</sup>  
La utilidad de la pobreza en la historia de las sociedades  
Nelcy Yoly Valencia Olivero ..... 31

**DERECHOS HUMANOS**

El Sindicalismo en medio de la guerra<sup>1</sup>  
Juan Bernardo Rosado Duque ..... 37

**COYUNTURA LABORAL**

Presupuesto General de la Nación 2003:  
Camino de la Ruina  
Libardo Sarmiento Anzola ..... 43

**DEFENSORIA LABORAL**

La reforma procesal laboral del 2001  
Marcel Silva Romero ..... 50  
El proyecto de reforma constitucional a la  
administración de justicia y la acción de tutela  
José Luciano Sanín Vásquez ..... 56

# Las apuestas de la ENS en el sindicalismo

## Reflexiones a propósito de la celebración de los 20 años de la ENS

Los tres objetivos estratégicos de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres —CIOSL—: “*Por sociedades justas, por trabajos decentes y por sindicatos fuertes*”, definen los retos que enfrentan los trabajadores y de manera particular nuestras perspectivas en la tercera década de existencia.

### Por una sociedad justa

El fundamento de una sociedad justa en Colombia pasa por la resolución del conflicto armado y en especial por la forma como se resuelva, por ello pondremos énfasis, participaremos y estimularemos todas las acciones que desde la sociedad civil procuren la negociación política de él. Un nuevo pacto social, y por tanto, una nueva sociedad debe ser construida con la participación de los actores políticos y sociales que hacen presencia en ella, nos resistimos al diseño de un nuevo país y su institucionalidad correspondiente, desde una sola parte de él y mucho menos si ésta representa un ideario político de democra-

cia restringida y dirigida sólo por una élite tecnocrática y económica.

En medio de la irracionalidad de quienes nos presentan como única opción viable de resolución del conflicto armado la vía de la guerra total, y por tanto, encuentran permisibles todos los medios y tácticas para enfrentar al enemigo, nosotros debemos persistir en el llamado y en la búsqueda de entendimientos que hagan posible la paz y un nuevo país con la presencia de los actores en la mesa y no sobre los cadáveres de miles de Colombianos.

La pobreza, la miseria, la injusticia y la inequidad perennes en nuestra sociedad han llegado, en los últimos años, a niveles intolerables e inhumanos, los datos del último informe de la misión social nos muestran esta dura y atroz realidad: un poco más de tres millones de personas no tienen trabajo y otros 5 millones están subempleados con un ingreso mensual inferior a un salario mínimo. 29 millones de personas, el 68% de la población se

Por  
**Luis Norberto Ríos Navarro**  
Director  
General ENS

encuentra en pobreza extrema. 8.4 millones de personas el 20% de la población, se encuentra en la miseria. El ingreso se concentró aún más; a principios de los noventa el 10% de la población más rica ganaba 40 veces más que el 10% de la más pobre, en 2001 ese mismo 10% ganaba 60 veces más.

Para superar esta abominable situación social no son suficientes políticas macroeconómicas y programas de choque, se hace necesario el cambio de paradigmas en por los menos dos temas, la concepción sobre los derechos y las libertades y la concepción del Estado y economía que está en la base del proceso de globalización hoy.

Una concepción de los derechos y en particular de los derechos humanos que privilegia los derechos a la libertad sobre los derechos sociales, y que funda la autonomía del ser humano en las libertades y no en las condiciones básicas de existencia que hagan real el disfrute de las libertades; no puede producir más que las oprobiosas condiciones de injusticia e inequidad que vive el mundo y muy especialmente nuestro país. Estimularemos en la sociedad y en particular entre el sindicalismo un paradigma nuevo que privilegie condiciones de autonomía y libertad fundadas en el derecho a unas condiciones básicas de existencia.

En tal sentido animaremos espacios de discusión y por todos los medios que nos sea posible, los fundamentos filosóficos y políticos de las concepciones que toman como punto de partida de la justicia y los derechos, la satisfacción de las necesidades básicas y la protección universal y absoluta a la libertad, en particular a la libertad de propiedad. Acciones especiales de difusión

haremos a la propuesta de ingreso básico, renta de ciudadanía, salario de ciudadanía o prestación universal.

Enfrentamos un proceso de globalización excluyente que nos empuja día a día hacia el capitalismo salvaje de la época manchesteriana, que minimiza el papel del Estado y sólo le deja por función la elaboración de las normas de regulación del mercado, pero sin la capacidad política y coercitiva de hacerlas cumplir; este modelo de globalización pretende que el mercado dirija la economía, o para ser más precisos, que los grandes poderes de las transnacionales se impongan ante la economía y los Estados. Afrontamos un modelo que pretende universalizar los intereses de los propietarios, que redefine el papel del Estado, de uno promotor y protector de los débiles, por otro, para proteger a los inversionistas y salvarlos cuando enfrentan crisis.

La vía neoliberal impuesta no es la única ni la mejor forma para insertarnos en la globalización. Debemos luchar, como dice la CIOSL, *“por transformar el actual modelo excluyente en uno social y políticamente participativo, en el que los distintos grupos sociales hagan parte del proceso de toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad”*. La globalización debe estar al servicio de la ciudadanía y no del mercado y ésta debe respetar los Estados, las particularidades económicas de cada país y en especial los derechos humanos y laborales; en tal sentido se hace necesario apoyar acciones a favor de una dimensión social de la globalización que facilite la inclusión de cláusulas sociales en todos los acuerdos comerciales y pugnar por un papel activo de la OIT en esta dimensión.

## Trabajos decentes

Durante las últimas tres décadas, que han coincidido con la aparición y generalización del modelo neoliberal y la globalización, los trabajadores han sido perdedores; los trabajos permanentes han sido reemplazados por empleos precarios y temporales con pocos beneficios y bajos salarios, y el derecho de asociación, negociación y huelga se han visto gravemente amenazados.

Para acabar de agravar este panorama, el trabajo, que para todos parecía el medio ideal para la obtención de las necesidades básicas de los ciudadanos, se ha convertido en un recurso escaso en las sociedades de hoy: el insospechado desarrollo de las tecnologías, y con ellas de la productividad, han sacado de la producción y de los servicios a miles de millones de trabajadores. Ante este hecho incontenible nuestras sociedades no tendrán más alternativa que distribuir el escaso empleo que existe o podamos generar; por ello se impone luchar por una disminución de las jornadas de trabajo, por seguros de desempleo, por subsidios de asistencia alimentaria, por ingresos para todos los ciudadanos que no lo tengan, independiente de su relación laboral, etc.

La productividad y la competencia que necesita el mundo, y con más apremio los países subdesarrollados, no pueden lograrse a expensas de la salud, los ingresos, el bienestar y la sindicalización de trabajadores y trabajadoras. Si se quiere generar trabajo decente no se debe persistir más en bajar los costos laborales ni en insertar más precariedad al mercado de trabajo a través de formas de contratación como las maquilas o las cooperativas de trabajo asociado, con relaciones laborales de total sometimiento y arbitrariedad cercanas a

relaciones de servidumbre.

La lucha por un trabajo decente, la cual debemos abocarnos el movimiento sindical, las organizaciones sociales, los luchadores por los derechos humanos, las ONGs, etc.; debe tener entre sus rasgos básicos la reversión de la deslaboralización, una remuneración que permita financiar el sostenimiento normal de un trabajador y su familia, seguridad social, respeto por el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, garantía de negociación colectiva, no discriminación en el empleo por razones de raza, género, generación, condición social, política o religiosa. Eliminación del trabajo infantil, con énfasis en las formas más oprobiosas como la pornografía, la prostitución y la guerra.

El movimiento sindical alcanzará avances en la consecución de un trabajo decente si logra colocar en la agenda de la discusión global el tema del respeto a las normas laborales, y en especial los derechos humanos laborales. Esta perspectiva se hará viable si se vincula estrechamente a los nuevos movimientos sociales mundiales de naturaleza ciudadana; como los que han surgido en los últimos años y cuya más notoria expresión son las movilizaciones contra los Organismos Multilaterales como el Foro Social Mundial y la Alianza Social Continental, son contraparte, seguimiento y cuestionamiento al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Foro Empresarial Mundial de Davos.

## Sindicatos fuertes

Un primer elemento que es necesario incorporar con mucha fuerza en las estrategias del movimiento sindical y de la Escuela es la dimensión internacional del sindicalis-



mo: si desde hace más de 100 años resultaba completamente válida la consigna del Manifiesto Comunista, "Proletarios del Mundo, Unios", la cual en su momento sólo resultaba viable para los trabajadores europeos, las condiciones de la mundialización de la economía y los instrumentos a través de los cuales esta se impone, la hacen completamente imprescindible: no existe ninguna posibilidad de incidir en los escenarios de la globalización de poner en su centro los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y una noción más rica y compleja del desarrollo, sino es a través de una acción sindical articulada globalmente a través de las confederaciones sindicales internacionales, de los secretariados profesionales internacionales y de una alianza social entre el sindicalismo in-

ternacional y las organizaciones políticas y sociales que comparten una visión democrática de la economía, de la política y de las relaciones sociales en lo internacional. Un segundo elemento tiene que ver con la comprensión de las nuevas realidades que los cambios en el mundo del trabajo imponen a los sindicatos, y estas obligan a una modificación en la dinámica y estructura sindical, dando paso a organizaciones más abiertas que permitan la sindicalización de cualquier trabajador o trabajadora. Se debería llegar más allá, cambiar la afiliación de los trabajadores a los sindicatos por la afiliación a la central sindical, y que ésta organice sindicatos por región y rama según la característica ocupacional; de esta manera cualquier trabajador independiente del tipo de relación contractual, de la categoría ocupacional o de su lugar de trabajo, podría afiliarse y sería representado por una fuerte organización; y no como sucede hoy en muchos casos por un sindicato de poco peso numérico y político, es más, los pensionados deberían mantener la afiliación a la central, ella y su sindicato de pensionistas los representarían en sus luchas laborales.

Se hace necesario conquistar la negociación colectiva para las centrales sindicales y las federaciones de rama, de tal forma que a través de macro-negociaciones por sectores económicos se definan condiciones mínimas de trabajo para todas las personas vinculadas a un sector económico; independiente del tipo de contrato de trabajo que tengan y de su afiliación a los sindicatos. Que reivindiquen los intereses y derechos de las personas que no están vinculadas a una actividad económica formal y regulada.

En tercer lugar, es necesario vincular con

mucha energía los problemas de las mujeres y de los jóvenes en la agenda sindical: visibilizando los obstáculos que se les presenta para su inserción en la economía formal, identificando sus problemáticas específicas y reivindicando sus intereses y derechos, y estimulando condiciones favorables para su afiliación a los sindicatos y para su participación activa en éstos.

En cuarto lugar, el estímulo a la participación política e inclusive la participación de las centrales sindicales desde proyectos políticos amplios, de convergencia, debe profundizarse. Los éxitos de los candidatos de origen o relación sindical en las pasadas elecciones, en especial las de congreso, demuestran que es factible ser protagonistas en estos escenarios políticos, y de seguro con claros beneficios para los trabajadores

En su carácter de actor social y de institución autónoma la ENS tiene en perspectiva el fortalecimiento y la actuación en los siguientes escenarios:

En el terreno de las reformas no cabe duda que se avecinan grandes transformaciones: la Reforma Pensional y la Reforma Laboral. En estos dos últimos temas el gobierno ha mostrado su política, la que se corresponde de manera total y cabal con los intereses de los empresarios que son los de precarizar al extremo de la miseria las condiciones salariales de los trabajadores y hacer prácticamente inaccesible el derecho a una pensión digna; éste anuncio y los que se vendrán ameritan una férrea y permanente acción conjunta del sindicalismo, que ojalá se concrete en la unidad del movimiento sindical, tarea a la cual nos abocaremos promoviendo y creando las condiciones para su realización.

De igual manera los temas que tienen que

ver con la Reforma Política, y demás Reformas del Estado, contarán con nuestra presencia para defender los avances democráticos de la Constitución del 91, la Corte Constitucional, la Acción de Tutela. No será posible prestar un servicio adecuado a los sindicatos ni fortalecer la ENS, sin un trabajo permanente de construcción y reconstrucción de pensamiento, acerca de las claves del mundo del trabajo hoy, por lo que la ENS dedicará esfuerzos y recursos importantes a la investigación y a la producción intelectual.

En la educación, origen y actividad fundamental de la escuela, tendremos que avanzar en sistematizar mejor nuestra experiencia y avanzar decididamente hacia un sistema de educación superior para los trabajadores. Este reto de gran magnitud ya iniciado con algunos convenios con instituciones como la Universidad, deberá ser profundizado.

De la misma manera existe en la ENS un gran compromiso por mejorar nuestras estrategias y métodos pedagógicos, la profundización en las pedagogías activas y el método del diálogo de saberes serán horizontes permanentes pero, además, esfuerzos especiales de capacitación y trabajo.

La ENS dedicará en este próximo periodo especial atención a todo lo que tiene que ver con la globalización, la normatividad y políticas de la OIT; el seguimiento a las cláusulas sociales, el ALCA, la responsabilidad social Empresarial, los códigos de conducta y las acciones de la sociedad civil a través del Foro Social Mundial, marcarán una estrategia permanente por estar en las discusiones, debates y acciones más importantes en el contexto latinoamericano y mundial.

## Análisis de las elecciones del Comité Ejecutivo de la CUT

Por  
**Norberto  
Ríos  
Navarro**  
*Director General  
ENS*

### Los antecedentes

Las segundas elecciones directas en la CUT estuvieron precedidas de un intenso debate; de un lado sobre si era oportuna su realización en medio de un ambiente político de violencia contra el sindicalismo y de una fuerte confrontación entre el Estado y las fuerzas insurgentes que hacía dudar a algunos de que hubiese las suficientes condiciones para que todas las opciones se presentaran al escrutinio de los electores, en especial en algunas zonas con definido control de parte de los actores armados. Y de otro, sobre la obligación de respeto de las reglas de juego establecidas que indicaban su realización perentoria cada cuatro años y no cuando el Comité Ejecutivo determinase que había condiciones para su realización. Este ambiente de discusión también sirvió para que algunos presentaran sus cuestionamientos al sistema de elección directa de los dirigentes de la central; en su lugar proponían un sistema de elección en congresos a través de delegados regionales y de sectores económicos,

porque para éstos una elección directa sobrerrepresenta a los sindicatos grandes y minimiza, cuando no es que excluye, la representación por regiones y sindicatos de rama; además de poner en riesgo el acumulado de conocimientos y experiencias de dirigentes que tienen origen en sindicatos o fuerzas políticas pequeñas.

La elección directa puso en evidencia algunas de sus fortalezas: obligó a las fuerzas políticas a presentarse ante las bases sindicales, a darle cuerpo o renovar su programa político sindical, a mostrar sus dirigentes y programas al conjunto de los afiliados de la central, sirvió también para animar el debate político subsumido en medio de la rutina corporativista y las conveniencias político burocráticas. Para las bases fue la ocasión de saber que están afiliadas a una central sindical, que existían opciones diversas de conducción y que ellas podían elegir sus máximos dirigentes, también fue la oportunidad para que la dirección de la central expresara la opción política dominante en las bases y no en la dirigencia.



La experiencia de esta elección y sus resultados seguro servirán para animar este debate y para confirmar, perfeccionar o cambiar el sistema en el próximo congreso de la Central.

## **La organización del proceso electoral**

En esta ocasión se hicieron grandes esfuerzos por darle una organización más ágil y transparente al proceso eleccionario, aún cuando se avanzó, todavía el proceso adolece de fallas en los procedimientos que hagan más diáfano y libre el voto. Se avanzó en exigir listas de afiliados y en habilitar votaciones sólo a partir de la lista suministrada por el tribunal electoral; pero no se logró que el tribunal determinara los puestos de votación por municipio y sindicatos, la organización de la elección quedó en manos de estos, las listas de votantes y las urnas fueron controladas por los interesados directos en las elecciones y no por personas independientes. Se avanzó en la definición de un solo día de elecciones y no de varios como ocurrió en la pasada elección. El tribunal electoral todavía depende mucho del Comité Ejecutivo y por ende de los intereses electorales que entre ellos circulan. La iniciativa de entregar la realización de las elecciones y su escrutinio a la Registraduría del Estado Civil se encontró con grandes resistencias entre la dirigencia, con lo cual se desperdició agilidad y mayor certeza en la pureza del voto.

Se avanzó mucho en la propaganda institucional a través del aporte de publicidad a todas las listas inscritas y en la prolija difusión de un afiche facsímile de los tarjetones, el Comité Ejecutivo no escatimó recursos en la difusión y publicidad de las elecciones y de los candidatos.

Aún cuando el ambiente electoral no estuvo tan cargado de pugnacidad como en otras ocasiones no faltaron el uso de la descalificación y el señalamiento irresponsable contra corrientes sindicales y dirigentes, en especial con las corrientes afines a la CIOSL y la ORIT.

## **Los resultados**

### **Una composición pluralista**

Los resultados confirmaron la composición política heterogénea entre sindicatos y dirigentes en la CUT. Su Comité Ejecutivo conformado por dirigentes de prácticamente todo el espectro político de la nación, 14 expresiones político-sindicales tendrán representación en el máximo organismo ejecutivo de la central (ver cuadro), fenómeno que refuerza el pluralismo que la ha caracterizado desde su fundación y pone en evidencia el gran fraccionamiento político que existe en la dirigencia sindical. Las aspiraciones personales fueron derrotadas y fueron elegidos los dirigentes que se postularon desde equipos de trabajo, partidos o coaliciones de agrupaciones políticas. En esta ocasión no hay partidos con fuerte representación que les permita jugar un papel dominante en su conducción, ésta se dará a partir de coaliciones entre corrientes.

Desde la fundación de la CUT en 1986 la izquierda tradicional fue mayoría en su comité ejecutivo y aun cuando no siempre tuvieron la presidencia fueron determinantes en su conducción política, por primera vez y con ocasión de estas elecciones, es minoritaria. El bloque de dirigentes que no militan en la izquierda tradicional y que tiene como característica política común el civilismo, son mayoritarios en la CUT y asumirán su dirección política. Así lo evi-

dencia el nombramiento entre ellos de sus principales dignatarios: presidente, primer vicepresidente y secretario general. Una mirada más fina por agrupaciones políticas nos permite ver los siguientes cambios: perdieron curules el Partido Comunista y Dignidad Obrera, el primero pasó de seis a tres ejecutivos y el segundo de dos a uno; ganaron curules el MOIR, que

con disidencia y todo pasó de dos a cuatro, el Psoc y Esperanza Paz y Libertad que pasaron de uno a dos. Mantuvieron su representación Unidad Democrática, el Colectivo Guillermo Marín, Convergencia Ciudadana, Movimiento Femenino y Sintraiss. Ingresaron como fuerza política sindical nueva, la agrupación de Tarsicio Mora con dos ejecutivos, y la coalición

## **Ejecutivos de la CUT** **(Según agrupación política)**

<b>Ejecutivos</b>	<b>Agrupación política sindicato</b>
<b>Sector Democrático</b>	
Tarsicio Mora	Maestros Unidos
María del Carmen Trujillo	Maestros Unidos
Boris Monte de Oca	Partido Social Demócrata Colombiano (PSOC)
Ramón Támara	Partido Social Demócrata Colombiano (PSOC)
Albin Anaya	Unidad Democrática
Hernán Correa	Esperanza Paz y Libertad
Oswaldo Cuadrado	Esperanza Paz y Libertad
Fabio Arias	MOIR-Línea Marcelo Torres
Patricia Buriticá	Movimiento Femenino
Carlos Rodríguez	Partido Liberal
Fernando Morales	Sintraiss Independiente
Benjamín Rizo	Convergencia Ciudadana
<b>Izquierda Tradicional</b>	
Gloria Ramírez	Partido Comunista de Colombia (PCC)
Miguel Antonio Caro	Partido Comunista de Colombia (PCC)
Alfonso Velásquez	Partido Comunista de Colombia (PCC)
Domingo Tovar	Dignidad Obrera
Gustavo Triana	Moir-Línea Valencia
Diógenes Orjuela	Moir-Línea Valencia
Fernando Morales	Moir-Línea Valencia
Tarsicio Rivera	Colectivo Guillermo Marín
Wilson Arias	Presentes por el Socialismo y otros-Coalición

que eligió a Wilson Arias.

La representación según sectores económicos es bastante desigual, el sector servicios acapara el 81% del total de directivos, porcentaje muy cercano a la composición de afiliados a la Central por sector económico y que evidencia dos fenómenos nuevos en el sindicalismo colombiano acordes con la recomposición de la economía y de la fuerza laboral: uno, el dramático descenso de la afiliación en el sector manufacturero, por consiguiente, la pérdida de su posición dominante; y dos, el traslado de la posición dominante a los afiliados del sector servicios, en especial los de origen en empresas del Estado. Sectores con significativa afiliación y peso sindical como el financiero y la salud quedaron sin representación en el ejecutivo; igual aconteció con el sector de la justicia. El sector manufacturero si bien es cierto obtuvo una representación cercana a su peso porcentual en el total de afiliados en la central, resulta insuficiente en comparación con el número de sindicatos y dirigentes que aporta, como por su tradición en el sindicalismo colombiano. De los 17 ejecutivos del sector servicios 15 son de origen magisterial, es decir, el 71% de los ejecutivos de la CUT son dirigentes de los educadores, una representación mayor a la participación que tienen según afiliados en la central: un poco menos del 50%



del conjunto de los afiliados y cerca del 60% de los registrados para votar.

#### La representación por género

Las mujeres mantuvieron su representación en el ejecutivo, tres en el anterior y tres en éste, sólo repite Patricia Buriticá. Por la

## La representación en la dirección de la CUT por sectores económicos

Sector económico	Ejecutivos	Porcentaje
Servicios	17	80.9
Industrial	2	9.5
Agropecuario	2	9.5
Total	21	100

trayectoria y envergadura política de Gloria Ramírez se vislumbra una representación de mayor peso político de las mujeres en este ejecutivo.

## **La participación electoral**

La masa de votantes se incrementó significativamente en comparación con 1996, pasó de 146.000 a 262.000, y el porcentaje de participación con relación a los habilitados para votar fue del 56%. Esta mayor participación se explica en la confluencia de elecciones del comité ejecutivo de la central, con la elección de directivas de federaciones, sindicatos nacionales y subdirectivas. El caso que motivó mayor participación fue la elección simultánea del comité ejecutivo de Fecode y la participación como candidatos al Comité Ejecutivo de la CUT de ejecutivos de esta federación que estaban inhabilitados por haber completado dos períodos consecutivos en los cargos de dirección.

## **Las grandes sorpresas**

- La no elección de Héctor Fajardo y Arnulfo Bayona, el comité ejecutivo pierde dos dirigentes con alta experiencia y formación política, y que se vislumbraban como candidatos a los principales cargos de la Central.
- La altísima votación de Gloria Ramírez y Tarsicio Mora, expresidenta y expresidente de Fecode. Ambas listas eligieron dos ejecutivos, la de Gloria entró a Miguel Antonio Caro actual presidente (encargado) de la Central. La votación de Tarsicio Mora tiene mayor valor y sorpresa si tenemos en cuenta que no tenía un movimiento o partido constituido, lo que indica que fue quien

obtuvo voto de opinión, en especial en el magisterio.

- Otro gran derrotado fue Jesús González, director del Departamento de Derechos Humanos, su trabajo y dedicación a esta actividad no fueron suficientes para lograr el apoyo de los electores.
- De los actuales ejecutivos tampoco fueron electos Jorge Forero, Gilberto Pareja y Juan Bonilla, ellos presentaron sus nombres a consideración de los electores.

## **La afiliación internacional de la CUT**

Contra todos los pronósticos se aprobó la afiliación de la Central a una organización mundial de trabajadores. Esta decisión sorprende por el impulso militante que dispusieron las fuerzas de izquierda tradicional contra la afiliación, difundieron informaciones desactualizadas y carentes de verdad sobre los alcances de la afiliación y sobre la CIOSL. También sorprendió esta decisión por la poca campaña que los sectores democráticos hicieron de la promoción de la afiliación entre sus bases.

La votación en este tema fue muy baja, sólo 62.000 votos, de ellos 42.000 por la afiliación, ello pone en evidencia la desinformación que existe con relación al movimiento sindical mundial entre los afiliados, y la inexistencia de este tema en la agenda de formación de la central.

Afortunadamente, primó la inevitable y necesaria relación internacional del sindicalismo colombiano sobre las pretensiones de mantenerlo al margen del movimiento sindical mundial organizado, esta pretensión resultaba completamente inconsistente con los pedidos de solidaridad y con la forma como respondió el sindicalismo internacio-

nal, en especial la CIOSL y la ORIT y sus afiliadas, a estos llamados. En los últimos años la presencia y solidaridad del sindicalismo internacional con el colombiano ha sido muy fluida, en particular con la CUT como central más afectada por la violencia contra sus dirigentes. Ahora hay que trabajar para que el congreso de la Central decida a cuál de las tres organizaciones sindicales se afilia: la CIOSL, la CMT, o la FSM, y para ello deberá darse un amplio debate entre los afiliados.

## **La política que agenciará la nueva dirección de la CUT**

En por lo menos tres grandes temas se deberán apreciar las diferencias políticas entre la nueva dirección de la CUT y la anterior.

Con relación al conflicto armado que vive el país es de preverse una postura más decidida a favor de una salida negociada al conflicto. La política de autonomía con relación a los actores armados, se verá fortalecida; es de esperarse un más claro y contundente rechazo a las acciones contra la población civil y contra la infraestructura económica y de servicios del país de parte de los actores armados.

La política de concertación y diálogo social con empresarios y Estado de seguro tomará más cuerpo y asumirá perfiles más proactivos y menos contestatarios, sin que ello implique una renuncia a la movilización como instrumento de presión. De igual manera es de prever un mayor involucramiento en todos los temas de naturaleza política, económica o social que afecten a los trabajadores y al país y que sean tratados en los escenarios institucionales.

En la defensa del Estado social de derecho y de la constitución del 91, con las instituciones de participación y control que creó, es de esperarse una acción activa con otras organizaciones de la sociedad civil que animan espacios y movilizaciones a favor de los logros democráticos y sociales alcanzados.

El ambiente creado por el gobierno de Uribe Vélez no es nada favorable a estas políticas; por ello se deberá ser más audaz en las propuestas, en el involucramiento con sectores de la sociedad cada vez más amplios y diversos, en los instrumentos de difusión y en las acciones de movilización que deberán ser más recurrentes, masivas y de impacto político nacional e internacional.

## **Las elecciones en las regiones, en federaciones de rama y en sindicatos nacionales**

Simultáneamente con las elecciones del comité ejecutivo de la CUT se realizaron múltiples elecciones para renovar las direcciones de sindicatos nacionales, federaciones de rama y subdirectivas de la Central en las regiones: Fecode, Anthoc, Sintra-elecol, Fenaltrase, subdirectivas de Atlántico, Risaralda, Valle, etc. Estas elecciones estimularon la participación de los afiliados en la elección nacional y prefiguran la práctica de un día único de elecciones en la CUT donde se renueven todas las directivas de las diversas organizaciones que hacen parte de la estructura sindical de la Central.

# Encrucijada entre la exclusión y la inclusión

*En 1970, cuando ingresé a laborar en el sector financiero, me creí privilegiada por ser la primera y única mujer en la dirección nacional del sindicato. Con el tiempo sentí no pertenecer a este espacio —pero lo necesitaba— y aunque aprendí sus lenguajes, métodos y relaciones —única forma de permanecer— no fue suficiente; se exigía además, venía a la incoherencia y fe a sus exponentes, forma de purgar mi desviación en la política. Me salvó el sentido común, encarnado en múltiples formas de rebeldía. Me expulsaron, primero del grupo de izquierda (1977), al reincidir me expulsaron del sindicato.*

*(Testimonio Propio)*

Esta experiencia, que marcó la época del radicalismo de izquierda, romántico y anarcosindicalista, quizás hoy no se presente en las organizaciones sindicales, al menos de la misma forma; porque si bien en el campo del sindicalismo en la CUT los aprendizajes democráticos (elecciones de octubre 2002) son reales, habría que preguntarse sobre los cambios en el terreno de la exclusión o inclusión de la representación femenina y cómo juegan estas diná-

micas en una organización cuyo discurso institucional proclama principios de justicia, igualdad y democracia mientras su plataforma política y reivindicativa excluye los derechos laborales específicos del gran universo de la fuerza laboral femenina en Colombia.

Estas reflexiones tienen vigencia en un escenario donde los discursos sobre legitimidad del trabajo tienen cada vez menos interlocutores y las relaciones contractuales

Por  
**Marta  
Buriticá**  
Casa de la mujer  
CUT

pierden terreno, ubicando al sindicalismo ante problemas sustanciales: ¿Cual será el campo de disputa de la clase trabajadora a un modelo de sociedad donde el sentido y valor social del trabajo pierde vigencia? ¿Cual es el proyecto sindical del contexto globalizador de la pobreza y cuál la respuesta a la pérdida sostenida de puestos de trabajo en el mercado formal, en contravía del fortalecimiento de la informalidad, el subempleo, el trabajo a destajo e invisible de los talleres familiares, el trabajo maquilador femenino, y el regreso de las mujeres al trabajo doméstico no pago? En el mismo sentido; ¿Cuáles son las propuestas sindicales ante el empobrecimiento de las trabajadoras, asociado a la desigualdad del ingreso e inequidades de género? Y entonces; ¿cuáles serán las políticas sindicales frente a la feminización de la fuerza laboral en el sector formal? Hoy se ensaya la estrategia empresarial de competitividad en un mercado globalizado, y en consecuencia, ¿cuáles serán sus estrategias frente a la tendencia evidente a la feminización de la membresía sindical?<sup>1</sup>

Si bien, el futuro del trabajo nos deja sin aliento, sí creemos que el sindicalismo debe construir un proyecto societal que legitime su vigencia y viabilidad, más allá de la resistencia y la movilización; con una estrategia político-organizativa y reivindicativa que dé cuenta de su voluntad política para responder por la vía demo-

crática a los violentos esfuerzos por destruirla.

## La Central Unitaria y las dinámicas del género

Es de reconocer que en la Central Unitaria ha sido posible construir una experiencia organizativa con mujeres trabajadoras, avance represado en las otras centrales sindicales. En efecto, la afiliación, participación, movilización y lucha reivindicativa de las trabajadoras ha sido constante a través de la historia sindical, y es evidencia de un acumulado histórico de militancias partidistas y sindicales. Este proceso, con sus contradicciones y dificultades, muestran una progresiva legitimación de un espacio propio como mujeres para proponer cuestiones específicas de género y sus reivindicaciones: inclusión orgánica y definitiva del Departamento de la Mujer en la Dirección de la Central y por esta vía la creación de secretarías o comisiones de la mujer en la mayoría de los sindicatos, la realización de tres congresos de la mujer trabajadora, que elabora políticas específicas, ratificadas en el IV Congreso de la CUT, que a su vez aprueba una tímida pero audaz reforma sobre la representación femenina "alterna" a la ley de cuotas; inclusión de una trabajadora en los tres primeros renglones de las listas que aspiren a cargos de elección directa en la CUT. Desde otras

1. SARMIENTO, Libardo y CÁCERES, Hernán: "El trabajo de las mujeres en Colombia" Corporación Viva la Ciudadanía, 1ª Ed. 2002. Bogotá.

**Cuadro N° 1**

Periodo	Inscritos(es) para Votar	Votos Válidos	Votos Planchas de Mujeres	%	Votos Planchas Verones	%
1996-2000	424.282	140.749	10.438	7,4	130.311	92,6
2002-2006	458.495	267.608	34.072	12,0	233.616	88,0

identidades e intereses políticos, muchas sindicalistas no vinculadas al Departamento de la Mujer, buscan legitimar su liderazgo en su sector sindical o partidista.

De otra parte, el desarrollo de programas estratégicos: la Casa de la Mujer Trabajadora-CUT, orientada a la organización de la informalidad femenina, y la Escuela de Liderazgo Femenino-CUT, que promueve la cualificación político sindical de las trabajadoras, reafirman el aporte de las sindicalistas al fortalecimiento de la Central y de espacios vinculados al Movimiento de Mujeres en el tema de la guerra, logrando movilizar dos mil sindicalistas a la Marcha de Mujeres por la Paz realizada en julio del presente año.

Este breve recorrido permite prever que las expectativas de mayor representación femenina para el periodo electoral 2002-2006 en la Central tenían plena vigencia, máxime cuando la presencia física, voz propia y el abanico de propuestas de las dirigentas, circulan en la cotidianidad de la vida sindical.

## **Resultados Electorales**

A un mes del proceso electoral y pese a las dificultades para obtener datos consolidados y desagregados por sexo sobre la elección directa para integrar los cargos al Comité Ejecutivo, federaciones por rama y subdirectivas regionales; los resultados muestran que para el Comité Ejecutivo las trabajadoras mantuvieron la misma representación del período anterior, 14% (tres de veintiún cargos). Si bien las cifras no muestran avances cuantitativos, si representa un logro en los porcentajes como muestran los datos del cuadro N° 1. Para la elección de 1996 los 21 miembros del Comité Ejecutivo fueron electos con el

33% del total de los inscritos y las tres planchas encabezadas por las trabajadoras obtuvieron 7.4%, mientras para este año el Comité Ejecutivo fue electo con el 58% de los votos inscritos y las cuatro planchas encabezadas por las trabajadoras obtuvieron el 12%. Mostrando que la votación para las listas femeninas crece en 4.6% mientras disminuyen en la misma proporción la votación para los varones. Si consideramos que aumentó la cobertura y se redujeron los niveles de abstención de un 66% del periodo anterior a un 44% en el 2002, vemos una mayor legitimidad de la dirigencia ante sus bases y una tendencia a cambiar los imaginarios de la clase trabajadora respecto al liderazgo femenino.

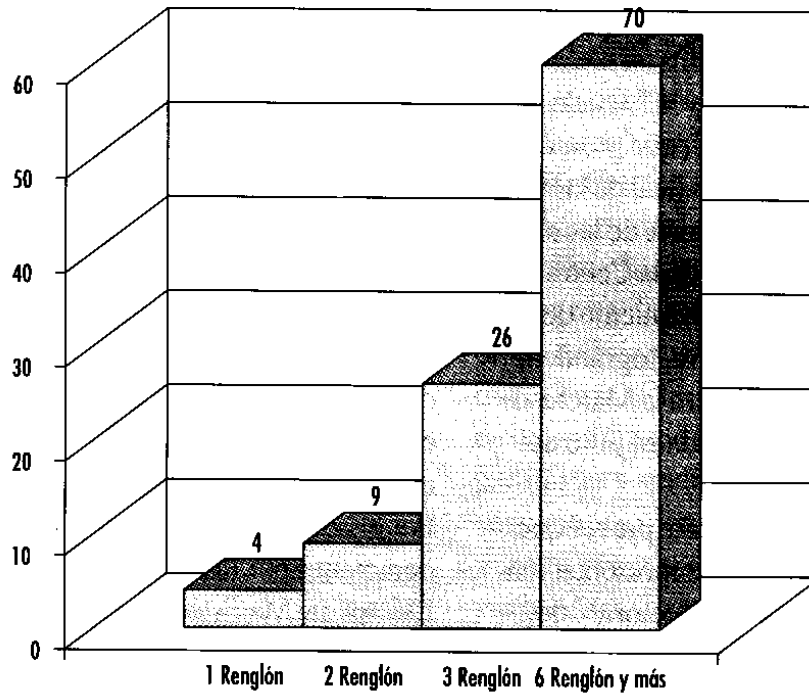
Por el contrario, en la dirección de las Federaciones por Rama: Estatales, Salud, Eléctrico y Magisterio; la representación femenina disminuye del 15% al 11%, mientras en las quince subdirectivas donde se obtuvieron datos, la representación femenina crece nuevamente del 15% al 21% aumentando seis puntos. De otra parte, es la primera vez en la historia del sindicalismo colombiano que la mayor votación de la CUT se logra para una mujer (presidenta de Fecode), esto se explica, además, por el mayor respaldo hacia las listas del Departamento de la Mujer que se dio en sectores donde tradicionalmente apoyaron a los varones (comunicaciones, magisterio y sector bancario).

La composición del Comité Ejecutivo por sectores de la economía muestra que el sector servicios tuvo mayor peso (16 de 21 cargos), dos del sector productivo (eléctrico y energético) y dos del sector agrario organizado (bananeros). Tres personas fueron electas sin tener vinculación



## Gráfico N° 1

### Distribución femenina en las planchas al Comité Ejecutivo CUT en los 3 primeros cargos. Período 2002

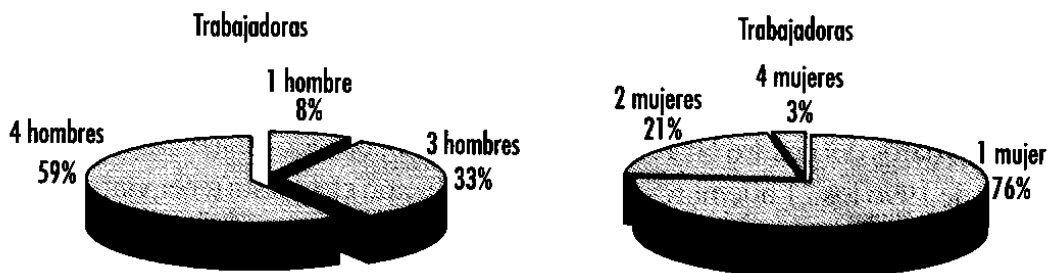


laboral ni pertenencia a una organización de segundo grado, y si bien provienen del movimiento sindical, puede pensarse que éstos representan a los desempleados; pero entonces ¿esto no vale también para los cientos de ex-sindicalistas y desempleados que pudieron imprimirle un carác-

ter más democrático a las elecciones y legitimar de paso su inserción a la CUT? Esta composición, además de reflejar los cambios del panorama laboral, muestra que el mayor potencial electoral está justamente donde se ubica la fuerza laboral femenina: educación, salud, financiero, co-

## Gráfico N° 2

### Composición de los 5 primeros puestos en las listas al Comité Ejecutivo



municaciones y servicios públicos, confirmando la tendencia a la feminización de la fuerza sindical, y donde justamente se concentró la votación en todo el país. Paradójicamente, la informalidad, que se ubica en el 60% de la población económicamente activa, tiene más dificultades para ejercer sus derechos de asociación, pero es más fácil llegar a la informalidad que al sindicalismo formal, como veremos más adelante con las madres comunitarias.

## Estrategias de las trabajadoras

En un escenario donde el imaginario del poder político circula desde lo masculino, las estrategias de las dirigentas para lograr su representación fueron diversas: unas respondieron al desencanto de las militancias partidistas y las direcciones excluyentes renunciando a su postulación so pena de ser calificadas de “*feministas*”; otras, con mayor autonomía y liderazgo, mantuvieron su candidatura a pesar de presiones para deponer sus intereses a favor de los candidatos de su grupo. Ellas perciben que la lealtad a su movimiento no actúa en doble vía: *“Ellos tienen la seguridad que nosotras respaldamos la organización una vez nos comprometemos, pero nosotras no estamos seguras que ellos nos van a respaldar de la misma forma.”*<sup>2</sup>

Otras optaron por lanzar sus candidaturas regionales como sector político pero apoyando la lista del Departamento de la Mujer. También se dio el caso de quienes ganaron respaldo en su movimiento, casualmente aquellas que por sí mismas tenían un potencial electoral propio. Algunas ganaron la postulación y luego declinaron cuando observaron: *“falta de garantías para*

*participar”*<sup>3</sup> entendida como las maniobras que ejercen algunos dirigentes para lograr su reelección sin tener un trabajo con las bases. Finalmente, las dirigentas del Departamento de la Mujer buscaron espacios de negociación y articulación propias, y con una estrategia colectiva lanzaron una plancha nacional, respaldadas por varias dirigentas regionales.

Si profundizamos en el significado de las candidaturas del Departamento de la Mujer en todo el país: (Comité Ejecutivo; Santander; Boyacá; Cundinamarca y Bolívar), vemos que las trabajadoras buscaron articular sus candidaturas a través de una propuesta sindical específica e incluyente; lo cual marca una diferencia sustancial a las candidaturas de los grupos políticos; quienes priorizan la condición de militancia partidista para la conformación de su plancha, y cuyas propuestas desdeñan lo específico del mundo laboral para posicionar su apuesta partidista.

## Conformación de listas

La inclusión de una mujer en los tres primeros puestos de las listas a cargos de elección directa, no llenó las expectativas; pero para este período se incluyeron 109 mujeres en las planchas al Comité Ejecutivo, mientras en el anterior sólo fueron 12. Los sectores y movimientos se vieron enfrentados a la necesidad de incluir las mujeres, encontrándonos con que la mayoría cumplieron el requisito con resistencias pero no asumieron el sentido político de esta reivindicación.

Si analizamos, sólo tenían posibilidad de elección el primer renglón de cada lista, y de 38 planchas presentadas 34 fueron encabezadas por los varones; mientras que

2. Rosalba Gómez; dirigente nacional de la Central Unitaria. Entrevista.

3. Sintrenal; Saray Castañeda Lobos; testimonio personal. (nov. 2002).

las trabajadoras fueron ubicadas en el segundo y tercer lugar. En el segundo puesto aparecen 9 mujeres y 26 en el tercero; mientras las otras 70 se ubicaron en los renglones restantes. Las planchas de sectores que representaron la llamada izquierda radical fue donde mayoritariamente las mujeres ocuparon el tercer puesto, con una sola excepción. Respecto los sectores representados en las listas, el Departamento de la Mujer incluyó representantes de cinco sectores sindicales, mostrando mayor pluralidad en su composición. Las mayorías representaron especialmente su gremio.

De otra parte la representación de trabajadores y trabajadoras en los cinco primeros puestos de las listas, mostró a los varones ocupando los primeros cuatro renglones, mientras que el 76% de las trabajadoras sólo uno de los cinco primeros renglones en todas las listas.

## **Contexto**

El contexto general de las sindicalistas se desheva en el modelo tradicional, no sólo por la vigencia en lo social sino por la fuerte presencia en lo sindical. Las dirigentas entrevistadas ubican el contexto de su liderazgo al interior de los grupos de izquierda, otras en el sindicalismo y sólo dos reconocen una realidad más amplia, pero referida a los efectos de la guerra, es clara la tendencia a mantener las dicotomías sobre las cuales se han estructurado los roles y estereotipos de lo masculino y lo femenino; en este caso, la tendencia es ubicar su participación adentro de... ya no en la casa, sino en el sindicato, donde el

afuera se diluye, de forma tal que su ingreso a lo público no se articula con el contexto, explicando su ausencia en los espacios donde se definen las políticas macro-sociales y sus limitaciones para interpretar los cambios del mundo del trabajo y elaborar estrategias que correspondan.

## **Contenidos de las campañas**

Al respecto encontramos una gama de temas que van desde el problema de la paz referidos a las propuestas de las mujeres, los efectos del modelo neoliberal pero sin propuestas y la exigencia de espacios de participación y mayor democracia sindical. La situación laboral específica de las trabajadoras o la defensa de sus derechos laborales tienen poca referencia y las alternativas son muy débiles. Dicha situación contrasta con las motivaciones de las trabajadoras sin mayor formación sindical, que ubican el apoyo a una mujer dirigente como alternativa a los problemas reales que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, ya que su valoración de lo sindical arrastra la mala imagen del sindicalismo desde un pasado asociado a la componenda con los empresarios y la radicalidad sin propuestas.

## **Alianzas**

Al interior del activismo sindical y las relaciones de poder en la CUT, circulan tres discursos frente a los temas de género; uno el discurso tradicional y ortodoxo, de mayor peso en el sindicalismo, en donde se niegan las diferencias de género y se reconocen sólo las diferencias de clase; otro reconoce que existen diferencias entre los

sexos, pero que las mujeres deben ganar su propio espacio sin *privilegios*, y finalmente el que plantea la existencia de la discriminación, la exclusión y que exige en la práctica igualdad de oportunidades. Sin embargo, existen otros diálogos informales que dan cuenta de una realidad cotidiana que las involucra a todas, ubicados en la descalificación de su liderazgo, al rechazo del tema mujer y a la subvaloración de sus saberes políticos.

Reconociendo que en la CUT están fuertemente representadas las diferentes tendencias de una izquierda masculinizada, el problema radica en la dificultad de las trabajadoras para establecer alianzas entre ellas, en la medida que los dirigentes están sobrevalorados, ejerciendo un poder controlador sobre las posibles alianzas, que se convierten en acuerdos de solidaridad, apoyo o colaboración alrededor de un liderazgo protagónico, a veces coyuntural, que pasado el momento se desdibuja.

No aparece como un interés colectivo la necesidad de plantear alianzas con otros sectores o dinámicas sindicales, cuando se propone, se percibe como amenaza a un trabajo ya consolidado en la medida que la inclusión de las diferencias desgasta, de otra parte son claras las resistencias mutuas a interlocutar políticamente, especialmente en las dirigentas ubicadas en espacios de poder o desde diferentes intereses partidistas, lo cual supone que si bien las mujeres avanzamos en la construcción de alternativas como mujeres, éstas se dan en espacios donde se sienten *seguras* y difícilmente buscan articulaciones con quienes consideran diferentes (rivales), a diferencia de los varones que plantean alianzas con menos resistencias personales.

Pese a ello la necesidad de articular intereses en torno a la representación en tanto mujeres, convocó a los militantes sindicales y partidistas a un proceso de interlocución, negociación y reflexión de la coyuntura electoral, interpellando las fuerzas políticas, así se concreta el apoyo del llamado sector democrático, aunque reconocen que tal voluntad no se concretó en votos.

Las resistencias expresadas por algunas sindicalistas que no apoyaron la plancha del Departamento Mujer, ubicaron sus resistencias en varios sentidos: unas por la desconfianza a los liderazgos y que según ellas reproduce los vicios de la política tradicional; otras por la poca disposición a trabajar desde la pluralidad de expresiones que se expresan en el Departamento y finalmente las que no se sienten reconocidas desde esta especificidad.

## **Mecánica electoral**

Parece ser que la mayor debilidad en el contexto electoral con peso en los resultados se ubica en la dificultad de lo político formal (mecánica electoral). En general la experiencia de las sindicalistas al respecto es débil en comparación a la experticia de militantes curtidos en varias campañas de la izquierda. De otra parte, en los sindicatos la información no circula de igual manera, especialmente para las dirigentas que van descubriendo los misterios electorales cuando ya quedaron por fuera de las listas o cuando están contando los votos. Todo esto teniendo en cuenta que las dirigentas *“llevaron la familia a cuestas”* de hecho cargaron sus hijos/as mientras a otras les *“costó la familia”*.

El aporte específico del liderazgo femenino

se refleja en sus prácticas: su trabajo sindical se ubica en la relación directa con la cotidianidad de la clase trabajadora y sus problemas reales, la cual ejercen en su sitio de trabajo, la comunidad, la fábrica o la oficina, mientras que para ellos la actividad se orienta a un discurso dirigido más a la militancia sindical que a los trabajadores o trabajadoras.

## **Madres Comunitarias: "Ya nos descubrieron"**

Tras dos décadas de organización por sus derechos laborales, las 87.000 madres comunitarias se convierten en un referente de legitimación de sus derechos de asociación al interior del sindicalismo CUT, considerando que provienen del sector informal y que su sindicato fue reconocido primero por el Estado y posteriormente por la CUT a través del Departamento de la Mujer. En efecto, sus demandas sobre salario mínimo han sido posicionadas en varias sesiones del Congreso de la República, mientras no lograban vencer las resistencias de la clase dirigente masculina para reconocer sus derechos sindicales. Sin embargo, y pese a las resistencias a considerarlas elegibles, sí fueron un potencial electoral para los varones, quienes en un repentino interés lograron su apoyo en algunas regiones, pero fue a las listas del Departamento de la Mujer que aportaron más de dos mil votos.

A manera conclusiva estas experiencias muestran que algo está cambiando en el sindicalismo respecto a la representación. La primera constatación es que independiente de los resultados numéricos, el liderazgo femenino transversa la CUT desde diferentes intereses e identidades; su

presencia, sus apuestas o discursos circulan en la cotidianidad sindical, interpelando la democracia formal y confirmando que aún se mantiene en el sindicalismo de viejas y nuevas formas, en el tiempo y espacio, en la izquierda y la derecha; *la subordinación de género y la exclusión de los derechos específicos de la fuerza laboral femenina y especialmente la subvaloración de su liderazgo político.* También es claro que son "*las mujeres trabajadoras sindicalistas*" quienes están cambiando: sus representaciones, prácticas y discursos están redefiniendo una subjetividad política, en permanente contradicción entre un modelo tradicional y un modelo de mujer política y transgresora; entre un modelo sindical excluyente o incluyente. Es importante reconocer que las limitaciones del espacio sindical masculinizado lleva a buscar procesos alternativos a través de los cuales se construyan formas de poder concertado como a la movilización y redefinición de una identidad política y económica propia, mostrando que las sindicalistas son más sensibles a las complejas relaciones sociales que caracterizan el mundo del trabajo, y por lo tanto están en mejores condiciones de construir una oposición real a los efectos negativos de la reestructuración neoliberal del mercado del trabajo. También es posible entender por qué las sindicalistas logran canalizar las injusticias relacionadas con la reestructuración del trabajo hacia la exigencia de mayor participación en el sindicalismo, sin que ello amerite una reflexión profunda de la clase dirigente, que no logra ver en la fuerza laboral femenina su principal estrategia de fortalecimiento democrático y en últimas de sobrevivencia.

# Europa: Entre la realidad del desempleo, la exclusión y el reto del pleno empleo

Por  
**José Fernando  
Gutiérrez L.**

*Economista  
Área de Investigación  
ENS*

La partida de nacimiento de la Unión Europea fue el Acta de Maastricht en 1992. Su orientación económica, adoptada por 15 Estados, se centró en una política económica y monetaria que le asignó mayor importancia a las variables intermedias (tasa de cambio, tasa de interés, e inflación) en vez de aquellas que enmarcan las políticas macroeconómicas (empleo, crecimiento y niveles de vida<sup>1</sup>), que a su vez, concordaban con los requerimientos del consenso de Washington y era aplicada por la mayoría de las naciones.

Desde la conformación de la Unión Europea, las políticas sociales presentaban una cierta asimetría para el interés comunitario de los Estados miembros; además de que en varios países no se les consideraban ni eran contempladas como factor importante. Este tratamiento materializó graves problemas de índole social, enfrentándose a un desempleo agobiante, fuertes desigualdades laborales entre hombres y mujeres, altas tasas de desempleo juvenil y delicados síntomas de exclusión social derivados

de periodos prolongados de paro. Ante la falta de respuestas adecuadas por parte de las respectivas instancias políticas, Francia e Inglaterra ejercieron presión como expresión de gobiernos de “izquierda plural” y del laboralismo de “la tercera vía”, con el fin de exigir mandatos para priorizar la política de empleo y desarrollo social efectivo que cohesionaran la sociedad de la Unión Europea.

Esto generó la convocatoria de una serie de tratados que hicieron el énfasis en la necesidad de cambiar la prioridad en la búsqueda de objetivos, de tal forma que la política económica fuese de la mano con la política social, profundizándose en el desarrollo del empleo. Es así como el Tratado de Ámsterdam,<sup>2</sup> que entró en vigor el 1º de mayo de 1999, impulsó la política social europea, introdujo el título (VIII) sobre empleo<sup>3</sup> e incorporó el protocolo social, de igual manera señaló nuevas

1. Esta aclaración sobre el cambio de prioridades en las variables económicas es dada y ampliada por Joseph Stiglitz para explicar las orientaciones monetaristas de control a la inflación exigidas por el FMI. En: Empleo, justicia social y bienestar. Ponencia presentada en el foro sobre el empleo global de la OIT, celebrado en Ginebra del 1 al 3 de noviembre de 2001.

2. Los días 16 y 17 de junio de 1997, los jefes de Estado y de gobierno de los quince países de la Unión Europea elaboraron en Ámsterdam un nuevo tratado para Europa. El tratado de Ámsterdam consagra una Europa más democrática y más social. Aporta considerables mejoras a la política exterior de la Unión y a la libre circulación de los ciudadanos. El

objetivo del tratado, es convertir a la Unión Europea más eficaz democrática, que creará más empleos, que se hará oír en el plano internacional y garantizará a los ciudadanos europeos la libre circulación, permitiendo simultáneamente una lucha más eficaz contra la delincuencia organizada.

3. Es de resaltar en este título que las decisiones de la Comunidad Europea quieren mostrar una política comunitaria conectada con la sensibilidad social de la mayoría de los ciudadanos de la Unión, dando prueba de la importancia política de este tema para Europa.

4. Cursivas propias.

5. Cursivas propias.

6. BAYLOS, Antonio. La presidencia española: Avanzar en las reformas económicas y sociales para Europa. En *Revista El Viejo Topo*, Nº 163, marzo de 2002, Pág. 32.

7. Cursivas propias.

8. AGULLÓ TOMAS, Este-

áreas e instrumentos de acción en este campo, contribuyendo a:

- *Ubicar el empleo en el corazón de la política económica de la Unión y hacer de su promoción un asunto de preocupación común a través del proceso de coordinación de una política abierta en asuntos de empleo y mercados de trabajo*<sup>4</sup>.

- *Exigir a los Estados miembros y a la comunidad una mejor coordinación de las políticas económicas y de empleo para garantizar la coherencia y mejorar su sinergia*<sup>5</sup>.

- Utilizar el título social del tratado desarrollando la negociación colectiva entre los interlocutores sociales.

- Promover iniciativas sobre los nuevos aspectos del tratado tales como la inclusión social y la lucha contra la discriminación.

- Hacer de la igualdad entre hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida social un objetivo de la comunidad.

Pese al gran avance que significó este tratado en materia de empleo, se reconocieron los condicionantes de la actuación de los Estados en esta materia. El primero fue cuando en 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam: se entendía que no era realista hablar de pleno empleo; por eso la norma elaboró una noción de contenido susceptible a ser definida en función de criterios políticos e institucionales relativos al momento, y en razón de la conciencia social de entonces, se estimó el obtener un “alto nivel de empleo”<sup>6</sup>.

Es en el año 2000, en el marco de la agenda de política social de la comisión para el período 2000-2005, que se habla de pleno empleo como objetivo de las acciones comunitarias, unido a la calidad del trabajo, de la política social y de las relaciones la-

borales. Esta *Estrategia Europea de Empleo*<sup>7</sup> representó una contribución fundamental en la cumbre de Lisboa. En dicha cumbre se fijó el propósito de dotar a la Unión Europea de una economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Así mismo, se acordó el que la Unión Europea alcanzara una tasa de empleo global próxima al 70% y una tasa media de empleo femenino superior al 60% en el 2010.

En marzo de 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo confirmó el compromiso de llegar al pleno empleo con los objetivos intermedios de alcanzar una tasa de empleo global del 67% y una tasa de empleo femenino del 57% para el 2005, y estableció la meta de una tasa de empleo de las personas de más edad (entre 55 y 64 años) del 50% para el 2010.

La precariedad laboral, como un fenómeno complejo, genera y potencia otros males como la desigualdad, la desestabilización, la desestructuración y la exclusión social, además de toda una constelación de procesos desafiliativos y desvertebradores que cuestionan los derechos individuales y colectivos que deslegitiman el funcionamiento de las instituciones sociopolíticas, y que amenazan la cohesión económica y social de un país.<sup>8</sup> Para evitar este fenómeno en la cumbre de Lisboa se pretendió proporcionar el fundamento político para la adopción de una estrategia global de medidas económicas y sociales que se refuercen mutuamente para potenciar el empleo. La agenda acordada en la cumbre de Lisboa permitió la interacción de la política económica, social y de empleo y estableció un acuerdo político para movilizar a todos

los agentes claves en pro de la consecución del objetivo estratégico (Ver gráfico 1). Es así como la política económica busca un crecimiento económico sostenido acompañado de una baja inflación y de unas finanzas públicas saneadas para aumentar el número de puestos de trabajo y la cohesión social que se centrará en una protección social orientada a la adaptación de la economía al cambio, y en la disposición de una mano de obra eficiente y cualificada. Educación y formación de alta calidad, accesible a todos, refuerzan la inclusión social y la competitividad. Al aumentar la tasa de empleo se refuerza la viabilidad de los sistemas de protección social, de esta manera la cohesión social previene y reduce al mínimo el subempleo de los recursos humanos y la amenaza de la precariedad laboral<sup>9</sup>.

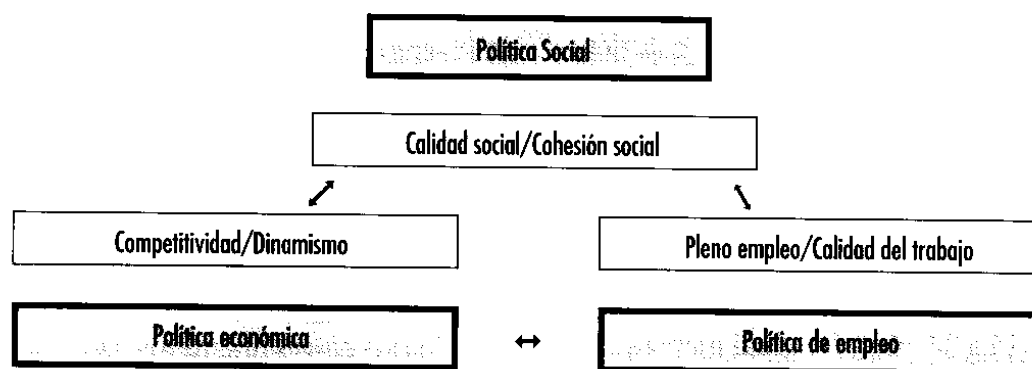
En materia social Europa también se enfrentaba a una serie de retos comunes

como la necesidad de adaptarse a un mundo del trabajo en evolución, a las nuevas estructuras familiares, a la persistente desigualdad entre hombres y mujeres, a los cambios demográficos, a las crecientes desigualdades en la renta y a las exigencias de la economía basadas en el conocimiento. Estos factores, con el tiempo, tenderían a complicarse; como por ejemplo, los cambios demográficos que afectarían en gran medida la estructura del mercado de trabajo y la oferta de mano de obra, que ejercería presión sobre los sistemas sanitarios y de pensiones, estos aspectos no podían ser resueltos sin analizar el impacto de la inmigración (en pro o en contra) para combatir estas tendencias. Por tal razón, era menester modernizar los sistemas de protección social o correr el riesgo que aumentase el desempleo, la pobreza y la exclusión social.

ban. De la precariedad laboral a la exclusión social. Ponencia presentada en el Congreso latinoamericano de sociología del trabajo, efectuado en Argentina en mayo del 2000.

9. Agenda de política social. Protección social en Europa, dossier N° 1, Pág. 8. Agosto 3 de 2000. Documento extraído del portal web: [www.seg-social.es/inserso/index.html](http://www.seg-social.es/inserso/index.html).

## Gráfico N° 1 Interrelación de políticas



Las combinaciones de políticas que deben darse para crear un círculo virtuoso de progreso económico y social deberían reflejar la interdependencia de dichas políticas y tener como objetivo optimizar su refuerzo positivo mutuo.

Fuente: Agenda de política social. Protección social en Europa.



## Cuadro N° 1

### Indicadores laborales y de crecimiento en promedio de la Unión Europea

Indicador	Año 2000	Año 1996	Meta 2010	Referencia
Tasa de empleo	63.3	60.1	70	Objetivo 2010, Cumbre de Lisboa
Tasa de empleo 55-64 años	37.7	36.2	50	Objetivo 2010, Cumbre de Estocolmo
Tasa de empleo femenino	54.0	50.2	60	Objetivo 2010, Cumbre de Lisboa
Crecimiento del PNB	3.3	1.7	3.0	Proyección de base, Cumbre de Lisboa
Tasa de desempleo	8.2	10.8	2.9	Media de los tres mejores LU, NL, AT <sup>1</sup>
Tasa de desempleo de larga duración	3.7	5.2	0.8	Media de los tres mejores LU, NL, DK <sup>2</sup>
Tasa de desempleo juvenil	7.8	10.2	2.9	Media de los tres mejores LU, AT, IE <sup>3</sup>
Tasa de desempleo femenino	9.7	12.4	3.8	Media de los tres mejores LU, NL, IE <sup>4</sup>

1. Luxemburgo, Holanda, Austria.
2. Luxemburgo, Holanda, Dinamarca.
3. Luxemburgo, Austria, Irlanda.
4. Luxemburgo, Holanda, Irlanda.

Fuente: Elaboración propia con base en el informe conjunto sobre empleo en Europa en el año 2001.

10. Informe conjunto sobre empleo en el año 2001. Tomado del Portal Equal Europa en línea: [www.equal.cdt.junta-andalucia.es/europaenlinea/secciones/paquete\\_empleo\\_2002.asp#](http://www.equal.cdt.junta-andalucia.es/europaenlinea/secciones/paquete_empleo_2002.asp#).

11. Según el informe de empleo citado, aunque se aclara que hay opiniones particularmente de algunos sindicatos europeos en contra de la veracidad de tales cifras.

Los acuerdos políticos en pro de una agenda de desarrollo en el cual el pleno empleo desempeñara un lugar determinante generó resultados positivos: según el Informe Conjunto sobre Empleo en el 2001<sup>10</sup>, registra cómo en el 2000 se crearon 3 millones de nuevos empleos, la tasa pasó de 60.1% al 63.3% (ver cuadro 1). Los empleos, en su mayoría, son empleos de tiempo completo<sup>11</sup>. La tasa de desempleo se redujo en más de millón y medio de 1996 al 2000.

Pero la tasa de desempleo juvenil (7.8%) sigue siendo una característica preocupante en la Unión Europea que afecta a los jóvenes de 15 a 24 años. De igual manera, es bastante preocupante la baja tasa de empleo de las personas de más edad, ya que la media de empleo de personas entre 55 y 64 años es de 37.7%.

Reconoce el informe citado que la reciente

evolución del empleo en la Unión Europea se dio en un contexto de recuperación en su cuarto año consecutivo de los datos económicos globales en el 2000. La Unión Europea vivió una situación económica bastante favorable, el crecimiento del PNB se situó en un 3.3%. Se presentaron altas tasas Irlanda (10.7%) y Luxemburgo (8.5%) muy por encima de la proyección de la cumbre de Lisboa y la tasa más baja estuvo cercana a la meta de la misma proyección, Dinamarca e Italia (2.9%), (ver cuadro 2).

Aunque son de extrema importancia los avances conseguidos en materia de empleo no todos los países miembros han establecido objetivos nacionales en esta materia. Otros Estados han suscrito los objetivos de Lisboa, o se refieren a ellos, como objetivos menos específicos, menos ambicio-

## Cuadro N° 2

### Indicadores de empleo, desempleo y crecimiento por país europeo

País	Tasa de Empleo (Años)			Tasa de Desempleo (Años)			Crecimiento del PNB (Años)		
	2000	1996	Meta <sup>1</sup> 2010	2000	1996	Meta <sup>2</sup> 2010	2000	1996	Meta <sup>3</sup> 2010
Bélgica	60.5	56.3	70.0	7.0	9.7	2.9	4.0	1.2	3.0
Dinamarca	76.3	73.8	70.0	4.7	6.8	2.9	2.9	2.5	3.0
Alemania	65.4	64.1	70.0	7.9	8.9	2.9	3.0	0.8	3.0
Grecia	55.6	55.0	70.0	11.1	9.6	2.9	4.1	2.4	3.0
España	55.0	47.1	70.0	14.1	22.2	2.9	4.1	2.4	3.0
Francia	62.2	59.6	70.0	9.5	12.4	2.9	3.1	1.1	3.0
Irlanda	65.1	55.4	70.0	4.2	11.7	2.9	10.7	7.7	3.0
Italia	53.5	50.9	70.0	10.5	11.7	2.9	2.9	1.1	3.0
Luxemburgo	62.9	59.2	70.0	2.4	3.0	2.9	8.5	2.9	3.0
Holanda	73.2	65.9	70.0	2.7	6.3	2.9	3.9	3.0	3.0
Austria	68.3	67.7	70.0	3.7	4.3	2.9	3.2	2.0	3.0
Portugal	68.3	62.8	70.0	4.2	7.3	2.9	3.3	3.6	3.0
Finlandia	67.5	62.8	70.0	9.8	14.6	2.9	5.7	4.0	3.0
Suecia	73.0	70.3	70.0	5.9	9.6	2.9	3.6	1.1	3.0
Reino Unido	71.2	69.3	70.0	5.5	8.2	2.9	3.0	2.6	3.0

1. Objetivo 2010, Cumbre de Lisboa

2. Media de los tres mejores LU, NL, AT (Luxemburgo, Holanda, Austria)

3. Proyección de base, Cumbre de Lisboa.

Fuente: Elaboración propia con base en el informe conjunto sobre empleo en Europa en el año 2001.

... o a más corto plazo.

Se considera una ventaja que en el 2001 la mitad de los Estados miembros de la Unión Europea (Dinamarca, Países Bajos, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Francia y Alemania) dispongan de estrategias globales y coherentes de aprendizaje permanente, dirigiéndose al objetivo de una sociedad basada en el conocimiento. Se enfatiza en la importancia de promocionar y explotar la enseñanza no oficial, adoptar medidas destinadas a grupos desfavorecidos y prestar mayor atención a los problemas de inversión, creando planes de

financiación individuales.

Además de la diferencia de los objetivos en materia de empleo al interior de los países que impiden alcanzar la meta acordada en Lisboa, se presentan problemas económicos producto de la recesión mundial que afectan a casi todos los países, que conducen de manera acelerada a profundos deterioros económicos y sociales, que a juicio de muchos contradictores cuestionan los pocos logros al interior del seno de la Unión Europea (ver cuadro N° 3).

El deterioro económico en la Unión Europea ha generado un temor por el desem-

### Cuadro N° 3

## Unión Europea: Indicadores económicos y sociales año 2001

País	Crecimiento PNB %	IPC %	Déficit Publico % (PIB)	Exportaciones a la UE (sobre el total %)	Desempleo %	Índice de Pobreza %
Alemania	0.6	2.4	2.7	55.0	7.7	16
Austria	1.0	2.3	0.1	62.2	3.6	13
Bélgica	1.0	2.4	0.2	76.0	6.0	16
Dinamarca	1.0	2.3	2.5	66.8	4.3	9.0
España	2.8	2.8	0.0	68.7	10.6	19.0
Finlandia	0.7	2.7	4.9	52.8	9.1	N.D
Francia	1.8	1.8	1.4	62.0	8.6	18
Grecia	4.1	3.7	0.1	46.2	10.5	21.0
Holanda	1.1	5.1	0.2	79.2	2.4	12.0
Irlanda	5.9	4.0	1.7	68.3	3.8	17
Italia	1.8	2.3	1.4	54.6	9.4	20.0
Luxemburgo	3.5	2.4	5.0	76.0	2.0	N.D
Portugal	1.7	4.4	2.2	80.2	4.1	20.0
Reino Unido	1.9	1.2	0.9	55.6	5.0	19.0
Suecia	1.2	2.7	4.7	55.6	5.1	14.0

Fuente: El País de España. En <http://www.elpais.es/temas/ue/menud/menud3.html>.

12. Entrevistas a Eladio Villanueva de la CGT y a Cándido Méndez de la UGT. En Revista El Viejo Topo, N° 163, marzo de 2002, Pág. 35-44.

13. Unión Europea: Combatir el fantasma del desempleo. En Revista El Mundo Sindical, número 2 febrero de 2002. Págs. 18-19.

pleo de larga duración y los consecuentes fenómenos que genera; la preocupación condujo a la realización de otra cumbre (Laeken en Bélgica) en diciembre de 2001, donde se ratificaron los compromisos sociales y la meta de pleno empleo; algunos críticos aseguran que la visión de los Estados de la UE a través del pleno empleo es alcanzarlo mediante la flexibilidad y la precariedad laboral<sup>12</sup>; por tal motivo más de 100.000 manifestantes reunidos en Bélgica clamaron por una Europa más social que alcance los avances de la Europa Monetaria<sup>13</sup>. La Confederación Europea de Sindicatos teme por el acelerado deterioro económico, por las continuas reestructuraciones y cierres de em-

presas como en Inglaterra, donde sólo en el año 2001 la industria manufacturera perdió cerca de 150.000 empleos y que posiblemente pierda otra cantidad similar para este año<sup>14</sup>. De igual manera existe una fuerte prevención sobre el Euro, pues el paso a la nueva moneda (Euro) puede resaltar las diferencias de precios y salarios, intensificar la competencia en el mercado de empleo y desarrollar dumping social. La confederación exige el desarrollo del modelo social europeo que debe abarcar la garantía de los servicios públicos de calidad, la salvaguarda de los sistemas de protección social, la ampliación de los derechos de los asalariados dentro de las em-



presas, el fomento de la igualdad entre hombre y mujeres —comenzando por la igualdad salarial—, mejora de la salud y seguridad en el trabajo, sin olvidar la lucha contra la pobreza y la exclusión.

La confederación Europea Sindical y muchos ciudadanos claman por la política social que le permitió a la Unión Europea enfrentar los cambios estructurales y limitar sus consecuencias sociales negativas. Tal aseveración la corrobora el premio Nobel de economía de 1998 Amartya Sen: “El Estado de Bienestar, tal como lo conocemos, es uno de los grandes logros de la civilización europea, es una de las grandes contribuciones de Europa al mundo<sup>15</sup>”. Por tal motivo se debe entender la concepción de Estado de bienestar de una manera íntegra, y la de una sociedad interdependiente, en donde la idea de responsabilidad está ampliamente compartida. A juicio de Sen es el Estado de bienestar “el que impide que alguien llegue a un estado de exis-

tencia que se podría calificar de vergonzoso en la sociedad moderna<sup>16</sup>”.

Las políticas sociales en Europa desarrolladas más por algunos países, se aplicaron en el marco de un Estado de bienestar con el objeto de ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no hubiesen sido capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de sociedad moderna.

El auge del desempleo al interior de la UE y en el mundo, clama por políticas efectivas adecuadas, acompañadas de la existencia de políticas sociales, que además de contribuir a equilibrar y redistribuir los ingresos a lo largo de la vida de las personas y diversos grupos sociales, cimenten una mejor calidad en el empleo con los consiguientes beneficios económicos. Tal es el clamor de una inmensa mayoría de ciudadanos europeos y del mundo.

14. Ibid.

15. SEN, Amartya . El futuro del estado del bienestar. Pág. 1. Febrero de 1999. Documento extraído del portal web: [www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com).

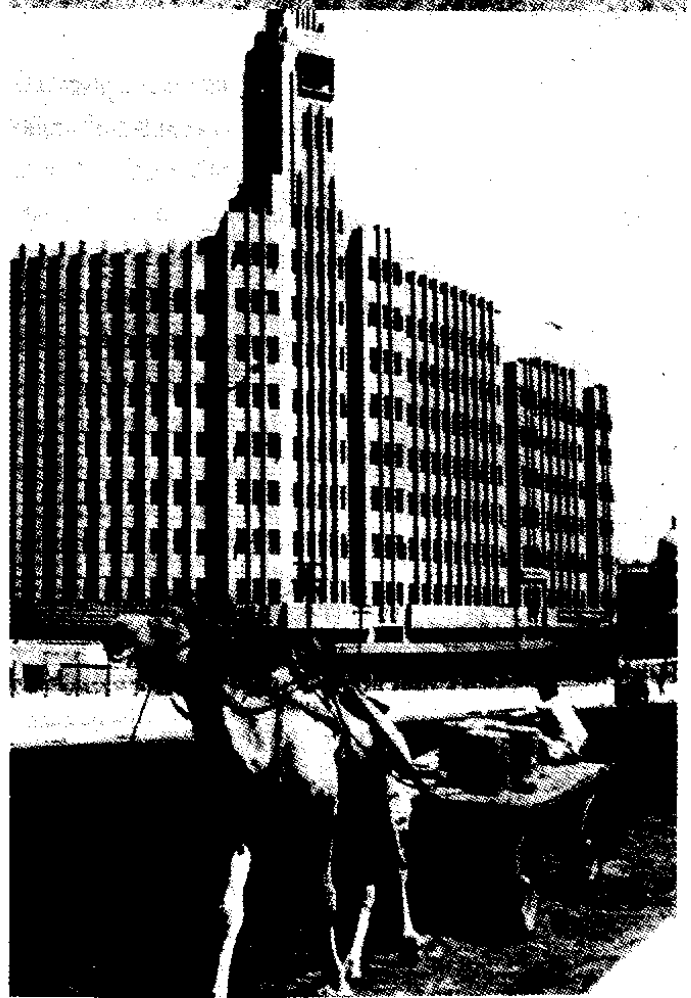
16. Ibid.

# POBREZA: un sustantivo abstracto<sup>1</sup>

## La utilidad de la pobreza en la historia de las sociedades

En la historia de occidente, la pobreza, al lado de otras categorías, ha determinado la posición que las personas ocupan dentro de las sociedades. Ésta dejó de cumplir el papel regulador del estatus cuando las condiciones precarias de los individuos empezaron a ser el resultado de la voluntad personal y la desigualdad intentó ocupar el lugar de la pobreza, ya no como un valor, sino como un fenómeno progresivo de precarización de una persona respecto a otra.<sup>2</sup> En otros momentos, la pobreza dejó de ser fruto de una elección individual y pasó a ser un problema de ciclos económicos y otras circunstancias ajenas a la voluntad de las personas que la sufren.<sup>3</sup> La historia de la pobreza ha sido un componente de otras teorías que explicarían y justificarían un determinado modelo de sociedad<sup>4</sup>. Cada sociedad modeló a los pobres según su conveniencia y justificó su

presencia con diferentes argumentos, asignándoles funciones, valores y categorías como estrategia para mantener el equilibrio de la sociedad. Los sistemas de organización de las sociedades han requerido de un universo simbólico para que sus miembros acepten un orden establecido y éste pueda perpetuarse en el tiempo. Los discursos sobre la pobreza han respondido a la necesidad de garantizar la es-



Por

**Nelcy Yoly Valencia  
Olivero**

Historiadora Universidad Nacional de  
Colombia  
Área de investigaciones ENS  
vavua@cpm.net.co

1. Mauricio Langon en: "Pobreza humana y educación", revista *Anthropos* No 194, dice que la pobreza no es un sustantivo que se pueda atribuir a un sujeto como se atribuiría por ejemplo la belleza. La pobreza es una relación comparativa, es una situación.

2. MORELL BLANCH, Antonio. *Reflexiones en torno a la idea de la pobreza*. En: Revista *Anthropos* No. 194, 2002.

3. *Ibid.* pág. 18.

4. *Ibid.* pág. 10.

tabilidad social en la medida que los pobres son una amenaza a dicha estabilidad, y a la necesidad de utilizar estos discursos para desarrollar políticas que regulen el mercado de trabajo.<sup>5</sup> Esto se ve reflejado en los discursos que hoy tenemos sobre la pobreza y que dan cuenta de una mixtura entre aquellas profundas herencias medievales que nuestras sociedades interiorizaron a través del proceso de colonización y conquista; los discursos liberales que trasladaron toda la responsabilidad de la pobreza al individuo; la fuerte herencia de los discursos ilustrados; la clasificación y estratificación que introdujo la sociedad salarial y la preponderancia que se le ha otorgado a ese corto pasado estable<sup>6</sup> del *Estado de bienestar*. Son discursos que, aunque sus universos simbólicos, son anacrónicos, perduran en la mentalidad de la gente como si las razones expuestas por uno de ellos o la conjugación de los mismos fueran la causa de la situación de pobreza o de ser pobre en potencia. La expresión pobreza, de origen latino, se diversificó en las lenguas vulgares a partir del siglo XIII. El recorrido semántico en las diferentes lenguas, que va desde la palabra *povreté, povre, poverta,*

*pobreza, armut* hasta *pauvreté, pauvre, povero, pobre* y *arm*; pese a las diferencias entre ellos, corresponden a las mismas gestiones mentales<sup>7</sup> y han contribuido a la elaboración de ese universo simbólico en favor de un discurso sobre la pobreza. En la Edad Media la pobreza fue una constante. La asistencia a los pobres a través de figuras como la limosna, estaba instituida en toda la sociedad y era parte de las estructuras administrativas de la iglesia. Las limosnerías creadas por los príncipes eran consideradas personales, aunque eran tan tradicionales y prolíferas como las eclesiásticas. La limosna personal, mano a mano, que se entregaba a los mendigos que la solicitaban de puerta en puerta, o la que esperaban en casa los pobres vergonzantes a través de la visita de algún protector, eran el reflejo de una mentalidad que, para mantenerse, requería de ambas partes: mendigo y benefactor. El hospital era un refugio sólo para pobres, las casas hospitalarias se multiplicaron en el siglo XIII, todas las parroquias tenían una leprosería.<sup>8</sup> “La pobreza es considerada una vía para la salvación de la persona, ya que el hombre, a través de ésta, es liberado de las preocupaciones terrenales”.<sup>9</sup> La limosna se convirtió en una forma de vida que otorgaba estatus al pobre que la recibía, y enaltecía las cualidades de quienes la otorgaban. Era un sistema totalmente atravesado por las instituciones de la iglesia, que cumplía el papel principal de repartición de la limosna. “Ser pobre” era, ante todo, una disposición de espíritu y “dar a los pobres” se transforma en una institución.<sup>10</sup> Durante el siglo XIV se emiten las primeras normas de regulación de la pobreza, que no eran producto de una necesidad sentida para mejorar la condición

5. Ibid. pág. 10.

6. Denominado así por Richard Sennet en la *Corrosión del Carácter*, anagrama, Barcelona: 2000. Referido a el período de aproximadamente 30 años en donde hubo una relativa estabilidad, sindicatos fuertes, garantías de bienestar, salarios, etc. p. 21.

7. MOLLAT, Michel. *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. pág. 1.

8. Ibid. pág. 124.

9. AQUINO, Santo Tomás de. *Summa contra gentiles*, III, 133. En GUERRA Palo A. *Pobreza: seis consideraciones sociológicas y un corolario para América Latina*. En: Revista *Anthropos* No. 194.

10. Op. cit. Mollet, pág. 268.

de los pobres, ni mucho menos para velar por una sociedad más equitativa, sino que era la necesidad de responder a las nuevas transformaciones que exigían una mayor coherencia entre las nuevas formas del poder y las lógicas económicas que se iban constituyendo al tiempo.

Durante la alta Edad Media la naturaleza de la pobreza cambia: su presencia se había vuelto molesta y surgía ya la pregunta sobre la utilidad de tantas obras de misericordia, si la condición de los pobres había empeorado y su número era mayor.<sup>11</sup> Después de los levantamientos y motines de los pobres durante el siglo XIV, éstos se volvieron el centro de la desconfianza; la pobreza laboriosa y las nociones de pobre y pobreza se habían alterado y habían pasado al lugar de la vergüenza. Empezó a expandirse la idea de que mendigar era nocivo para el provecho común y se convirtió en indigno para el hombre.<sup>12</sup> Así, las críticas contra la asistencia a la pobreza atravesaron todo el siglo XV y se construyó una imagen negativa del pobre.

Durante este período se emitieron las primeras medidas que controlaba a los pobres en función de la población que se requería para el trabajo. La regulación de la movilidad de la población y la prohibición de la mendicidad, vagabundeo y entrega de limosnas, fueron las medidas que inauguraron un uso consciente de la pobreza en función de la regulación de la mano de obra. Se aseguraba así que esta población ocuparía los puestos de trabajo requeridos y a bajos costos. La secularización de monasterios y hospitales como principales fuentes de socorro a los pobres contribuiría al logro de tales fines. Las autoridades locales realizaron una clasificación entre los pobres: los aptos y los no aptos para el

trabajo, de tal forma que debía garantizar la ocupación de los primeros y el control o encierro de los segundos. Para el cumplimiento de esta medida, la limosna era un obstáculo, ya que una población libre de necesidades podría caer en la costumbre del ocio.<sup>13</sup>

Los pensadores liberales, por su parte, procuraron la abolición de aquellas medidas que obstaculizaban la movilidad de la gente y los sistemas de asistencia, para garantizar que la mano de obra estuviera libre y dispuesta para el trabajo. Todos aquellos que no conseguían estar en este esquema debían ser vigilados y castigados (el encierro). Por eso era más importante ofrecer ayuda moral, más que económica, para que los individuos aceptaran su situación miserable. Las casas de trabajo fueron instituciones de transición, paralelas a otras, que solucionaban inicialmente la ocupación y controlaban a esa población sobrante.

De ahí que se afirme que la pobreza ha sido uno de los discursos utilizados para la regulación del mercado del trabajo. Es importante señalar las teorías que surgieron durante el mercantilismo<sup>14</sup> y que pensaban el tema de la pobreza en relación con la naciente sociedad ocupada. Entonces se sostiene que "... la retribución del trabajo manual debe ser la estrictamente

11. Op. cit. Mollet pág. 266.

12. Op. cit. Mollet pág. 230.

13. Op. cit. Morell.

14. Fernando Díez utiliza una periodización del mercantilismo que establece su punto de inflexión en torno al último cuarto del siglo XVII. Hay una primera etapa mercantilista que comienza a principios del siglo XVI, se detectan desde principios del siglo XVII su evolución que culmina en el segundo mercantilismo evolucionado, que se extiende desde el último cuarto del seiscientos hasta finales del siglo XVII. DÍEZ, Fernando. *Utilidad, deseo y virtud: la formación de la idea moderna del trabajo*. Editorial Península. Barcelona, 2001.

necesaria para mantener a los trabajadores en un estado continuo de necesidad, estado imprescindible tanto para propiciar el desarrollo de la economía nacional, como para garantizar la oferta de trabajo productivo.”<sup>15</sup> A ésta se le denominó la tesis de la baja retribución del trabajo o de la “utilidad de la pobreza”. Era indispensable esta tesis para combatir aquellas profundas herencias de la Edad Media que se podían resumir en la “predilección por el ocio” arraigadas en las costumbres y tradiciones de la sociedad preindustrial. La utilidad de la pobreza obedecía a una sencilla lógica que plantea que si los salarios reales son altos, generan una menor oferta de trabajo, mayores costos de producción, actitudes intransigentes y una mayor dedicación a las actividades lesivas para una “sociedad ocupada”; que se traduciría en que “... los buenos tiempos para los trabajadores manuales son malos tiempos para la nación”.<sup>16</sup> Estas ideas no tardaron mucho en asociarse a la necesidad de un discurso que prefirió sustentarse en el manejo moral de los individuos, para la introducción forzosa de éstos a un mercado de trabajo, en la naciente sociedad industrial. La *Ética del trabajo* sirvió para

eleva el trabajo a un estado de noble y para calmar la conciencia moral de quienes sometían a los pobres a estas pesadas rutinas<sup>17</sup>. Fue un discurso que preparó a los pobres de la era industrial como “... el ejército de reserva de las fábricas”, y el medio más adecuado para lograrlo fue privarlo de cualquier otra fuente de sustento como lo era la asistencia.<sup>18</sup>

Para un análisis de las herencias de los discursos de la pobreza, vistos como una estrategia de poder, es necesario reconocer cuáles son esas filias discursivas y en qué momentos emergen. En una aproximación al caso colombiano se sabe que el período colonial estuvo atravesado por discursos envejecidos que promovían a los pobres como representantes de Cristo en la tierra y que luego fue combatido por una serie de medidas controladoras que desacralizó la pobreza y emprendió un tratamiento policial del problema.<sup>19</sup>

La corona española emitió leyes sobre los comportamientos sociales que, en América, no siempre se cumplieron. La gran mayoría estaban asociadas al crecimiento de la población y a la necesidad de controlarla. Las reformas borbónicas legislaron para ejercer un control efectivo sobre la población pobre caracterizada como vagos, vagabundos, mendigos y enfermos. En su incansable carrera por convertir todo un séquito de pobres en personas útiles para la sociedad del trabajo, afirmaron que la vagancia era “gemela de la pobreza, tomaba el lugar de ella y la perpetuaba”. Desde los primeros momentos, la percepción impopular que se tenía sobre aquella población que llevaba una vida errática en la sociedad española, fue trasladada a estas localidades: los gitanos, aventureros, ociosos, malentretidos, prostitutas, etc. fue-

15. Ibid. pág.71

16. Ibid. pág.73

17. BAUMAN, Zygmunt. *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa, Barcelona, 1999. Dice que la opción por la ética del trabajo se vio facilitada por el hecho de que las clases medias de la época ya se habían convertido a ella y juzgaban su propia vida a la luz de la ética. Pág. 136. Por su parte Fernando Díez señala este fenómeno como el trabajo subjetivamente motivado.

18. Ibid. pág. 136.

19. JURADO, Juan Carlos. *Vagos, pobres y mendigos: Control social en Antioquia 1750-1850*. Tesis para optar al título de Magister en Historia, Universidad Nacional de Colombia, Medellín: 1992. pág. 6.



ron objeto de persecución para la reconversión a una vida útil.<sup>20</sup>

En 1836 se emitieron leyes<sup>21</sup> que regularon el trabajo y realizaron una categorización de los pobres que se desempeñaban en: trabajos ambulantes, "...desertores del trabajo regular y de las obligaciones domésticas y religiosas" entre los que se encontraban: jornaleros, artesanos, "jóvenes hijos de familia", personas con "espíritu ambulatorio", muchachos forasteros, prostitutas y todo aquel que, siendo de buena familia, se inclinara por una vida errática. En 1842 se acrecienta la lista cuando incluyen los "eslavos manumisos"<sup>22</sup> bajo la categoría de vagos.<sup>23</sup>

A principios del siglo XIX y durante todos los conteos de población, identificaron los vagos por localidad (partido). Para el caso de los partidos del Valle de Aburrá había un total de 309 cabezas de familia clasificadas como vagos y pobres, 15% del total de la Villa<sup>24</sup>, que en su mayoría correspondían a "pobres laboriosos"; y hacia los cuales se sentía una profunda desconfianza, no sólo por su condición de pobres, sino también por el constante riesgo de caer en comportamientos prohibidos.

El historiador Juan Carlos Jurado dice de este período que:

"Más allá de los castigos y de los dispositivos penales que aplicaron las autoridades a los vagabundos y holgazanes, se puede reconocer en estas medidas mecanismos de control social que buscaban repercusiones sociales, económicas y políticas más amplias y que sobrepasan el cumplimiento de una simple sentencia judicial. Si bien los dirigentes borbónicos y posteriormente las élites republicanas, pretendían con ello superar la crisis de dominio sobre la población trabajadora, mayoritariamente libre, y

cuyos hábitos de desarraigo y movilidad parecían disfuncionales al orden social..."<sup>25</sup>

Según este autor, tres objetivos parecen comunes a los mecanismos de control social: inculcar el *ethos* del trabajo vigente, controlar el mercado de trabajo y asignar roles sociales específicos. Pero fue finalizando el siglo XIX y durante las primeras décadas del XX, en plena transformación de la sociedad hacia una sociedad salarial ocupada, cuando la proliferación de los problemas de pobreza dejó relucir y fortalecer aquellas instituciones que pretendían aliviarla. Fue bajo el papado de León XIII (1878-1903) cuando se dieron todas las directrices de la beneficencia que ayudarían a neutralizar los conflictos entre trabajadores y patronos en Europa. Esquema que se traslada a las nacientes sociedades industriales colombianas. Medellín y las poblaciones del Valle de Aburrá fueron el más vivo retrato de la instalación y funcionamiento de este tipo de instituciones que moderarían la relación de los pobres con estas nuevas condiciones sociales, económicas y políticas. Entre ellas: la Sociedad de San Vicente de Paúl, la casa de trabajo San José<sup>26</sup>, la Asociación del Sagrado Corazón de Jesús, el Hospital San Juan de Dios, la Casa de Enajenados y el Manicomio Departamental, la Casa de Mendigos, la Gota de Leche, el

20. Juan Carlos Jurado en sus tesis de pregrado e investigación de maestría, analiza el periodo que va de 1750-1850 y abordó el tema.

Durante este periodo se encuentra un volumen considerable de información para el seguimiento del tema. Es el periodo de transición que permite apreciar las reformas borbónicas y los cambios generados por las autoridades republicanas.

21. Desde mucho antes se hicieron intentos de aplicar el sistema policial a vagos y a artesanos. Una cita de Juan Carlos Jurado, nos lo expresa de la siguiente forma: "Los oficiales artesanos han vivido hasta ahora sin el régimen ni gobierno que corresponde a una buena policía, por cuya causa ni han prosperado los oficios, ni se ha fomentado la (...) industria y los particulares han sido defraudados" Op. Cit. JURADO pág. 71.

22. Después de la Ley de Manumisión de 1821 los esclavos debían permanecer con su antiguo amo o un particular hasta los 25 años.

23. Op. cit. JURADO. págs. 59-61.

24. Op. cit. JURADO. pág. 86.

25. Op. cit. JURADO. pág. 106.

26. Esta casa todavía existe ubicada en el sector de Fondidueño (Bello, Antioquia) y a lo largo de todo el siglo ha cumplido diferentes funciones de control social. Hoy se ocupa la de "libertad asistida" de menores infractores a quienes les enseñan oficios para su reinserción en la sociedad.

Orfanato San José, el Club Noel y la participación del Club Rotario;<sup>27</sup> además de otra serie de instituciones orientadas por la iglesia que ayudaban a garantizar la vida moral y adecuada de obreros y obreras, frente a las nuevas industrias.<sup>28</sup>

Es necesario recordar que el discurso de la pobreza durante el pasado siglo XX, estuvo condicionado no sólo por las herencias de los discursos ya señalados, sino también por los elaborados a partir de dos fechas: 1789 que proclamó una sociedad igualitaria que debía crear una solución para los pobres y 1848 que advierte la inconveniencia de este compromiso ya que el Estado corría el riesgo de convertirse en el único empresario; aunque se reconoció allí una transformación cualitativa en la forma de concebir el problema: “la moral deja de sustentarse en sentimientos individuales y adquiere una dimensión social”.<sup>29</sup>

Pero ha sido el ascenso y caída del Estado benefactor, relacionado con los preceptos de la ética del trabajo,<sup>30</sup> el fenómeno que más ha posibilitado la utilización de discursos encontrados de acuerdo con las necesidades planteadas por el nuevo orden social y económico que se pretende establecer en países como Colombia. La herencia de aquellas ideas que convirtieron en equivalentes el desempleo y la pobreza, o que pretenden reutilizar la asistencia y otros discursos como el sacrificio personal, para controlar el creciente número de pobres, hace réplica en aquellos oídos de gobernantes y trabajadores que están insertos en una ingenua forma de ver la pobreza. La diferencia entre unos y otros es que los primeros conocen claramente los fines y los medios, mientras que los segundos todavía lo consideran parte de sus principios morales y de sus más profundos valores,

sin tener en cuenta que históricamente estos valores han sido manipulados, inventados y recreados con finalidades muy claras.

Es por eso que cuando se hacen acercamientos empíricos a grupos de trabajadores que todavía ven en el trabajo estable una salida a su condición, la pobreza significa una de dos cosas: que es el producto de la carencia de recursos económicos para sobrevivir y la responsabilidad total está puesta en el hecho de no tener un empleo para la solución de sus necesidades básicas, o que todo el problema está centrado en la responsabilidad que se tiene frente a la situación de ser pobre y que generalmente radica en actitudes personales que no le permiten ser creativos, ambiciosos, laboriosos, etc., para salir de tal situación. Ilustremos algunas apreciaciones recogidas en un ejercicio de grupo focal con trabajadores que responden a la pregunta sobre la pobreza<sup>31</sup>:

“La pobreza es la falta de espíritu, de carisma, de empuje, berraquera para poder vencer los obstáculos y las barreras que se presenten en la vida”.

“Se convierte en la limitante de tipo individual para escudarse para que su entorno genere esa palabra que se llama lástima, o sea que pobre (...) es más bien de espíritu, no en cuento a la parte económica”.

“La pobreza es la falta de capacidad de pensar de la persona, de buscar alternativas, y eso lo lleva a ser una persona que se le tiene compasión”.

“La pobreza en la parte económica es la persona que no tiene nada de recursos para sus necesidades básicas dentro de la sociedad. Ahora si hablamos lo que es la pobreza espiritual, una persona que no reacciona ante nada, no tiene respuesta a nada le parece lo mismo vivir que no vivir”.

27. CASTRO H., Patricia. Beneficencia en Medellín 1880-1930. En: Historia de Medellín T. II. Suramericana de Seguros. Bogotá, 1996.

28. Referenciadas en: ARCHILA NEIRA, Mauricio. La organización de la clase obrera en Medellín 1900-1930. en: Historia de Medellín T. II. Suramericana de Seguros. Bogotá, 1996.

29. Op. cit. Morell.

30. Op. cit. Bauman capítulo 3.

31. Grupo focal de trabajadores de diferentes sectores económicos, realizado para la investigación “Nuevas formas de trabajo y subjetividades de los trabajadores en el posfordismo”. Septiembre de 2002.

# El Sindicalismo en medio de la guerra<sup>1</sup>

Los sindicalistas colombianos son víctimas de una persecución sistemática que no tiene parangón histórico y que no necesariamente tiene como causa la guerra entre el Estado, la subversión y las autodefensas. Se ha comprobado que muchos de ellos mueren en medio de conflictos laborales en los cuales estos actores armados son el medio utilizado por terceros para acabar esos conflictos.

El sindicalismo es la organización social más perseguida por los actores de la guerra y la más controlada por el Estado. La legislación laboral colombiana, en contravía de los convenios de la OIT, sigue restringiendo la acción sindical y limita el derecho de asociación. Al mismo tiempo, más de 1.800 sindicalistas han sido asesinados desde 1991. Sindicalizarse en Colombia es, cada vez más, un acto de heroísmo cuando cada año la Ciosl<sup>2</sup> nos dice que el 80% de los sindicalistas que mueren violentamente en el mundo son colombianos.

## El Estado de guerra, hilo conductor de nuestra historia

La historia, los cambios y la realidad actual de los sindicalistas de Colombia y de sus organizaciones, están plenamente ligados a una historia regida por la fragilidad institucional, la fragmentación social y territorial y la presencia de estados de guerra permanentes y prolongados<sup>3</sup>.

Después de la guerra de independencia, Colombia se desbarrancó en innumerables guerras civiles nacionales y locales<sup>4</sup>. Y si bien esas guerras civiles en principio fueron asunto de los pocos ciudadanos conscientes de ser y sentirse como tales, la dinámica bélica fue incluyendo a la inmensa mayoría a través de la experiencia vital de la guerra y de los sufrimientos de todos. Fue más bien el odio y el deseo de venganza frente al otro partido, cuyos ejércitos y fun-

Por  
**Juan  
Bernardo  
Rosado  
Duque**

*Coordinador,  
Área de DDHH  
y Laborales  
ENS*

1. Fragmento en donde se muestra la situación sindical en un país en guerra constante, del documento de la ENS, *El sindicalismo colombiano: Actor social en medio de la guerra y el temor a la libertad*.

2. Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres.

3. La noción de estado de guerra puede verse en Thomas Hobbes. *Leviatán*, Madrid, Sarpe, 1983, pág. 136 y, en Michael Foucault. *Genealogía del racismo*, Madrid, Piqueta, 1992, pág. 101 y ss.
4. Según los historiadores en Colombia en el siglo XIX, hubo 7 guerra civiles, 2 golpes de Estado y una innumerable variedad de motines, revoluciones y asonadas.
5. Michael Ignatieff. "El honor del guerrero". *Retratos impactantes de las nuevas maneras de hacer la guerra*. Madrid. Santillana Editores, 2001, Págs. 153-224.
6. Jaime Jaramillo Uribe. *La personalidad histórica de Colombia y otros ensayos*. Bogotá, El Áncora Editores, 1994, págs. 17-47.
7. Hernando Valencia Villa. *Cartas de Bata-*

cionarios agredían, confiscaban, destruían o reclutaban forzosamente, lo que nos ligaba a un bando liberal o conservador.

En Colombia hemos vivido una guerra de más de 160 años, que en su fase actual tiene raíces en la violencia de los años cincuenta y en la guerra fría, pero también desde mediados de los años ochenta hay un cambio sustancial aunque sus actores sigan siendo los mismos.

Estos conflictos son civiles o internos en principio pero están salpicados completamente de repercusiones globales en las que tiene un gran peso el nuevo intervencionismo moral<sup>5</sup> en manos de las agencias de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y en la vasta y compleja red de organizaciones no gubernamentales internacionales.

Son guerras privatizadas, informales, virtuales y degeneradas, no sólo por su aspecto genocida, sino también porque ellas se dan en medio de la erosión de la autonomía del Estado, en su desintegración o en la de los actores armados.

El nuestro es un conflicto interno, que gracias al intervencionismo norteamericano, al intervencionismo humanitario y a la expansión del conflicto en las zonas fronterizas de nuestros vecinos, hace que probablemente estemos cayendo en lo que algunos han llamado un conflicto regional complejo. Evidentemente, la nuestra es una guerra no convencional, una guerra de guerrillas; no obstante, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC—, intentaron desde 1994 transitar hacia la guerra regular con éxitos militares iniciales importantes, contrarrestados por el reforzamiento del ejército durante el gobierno Pastrana. Hoy

podemos también decir que estamos pasando de un conflicto político de baja intensidad, con 2.500 a 3.000 víctimas por año, a uno de escala intermedia con entre 4.000 y 5.000 víctimas, con ejércitos más grandes, mejor dotados, con alcance nacional y responsables de más graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

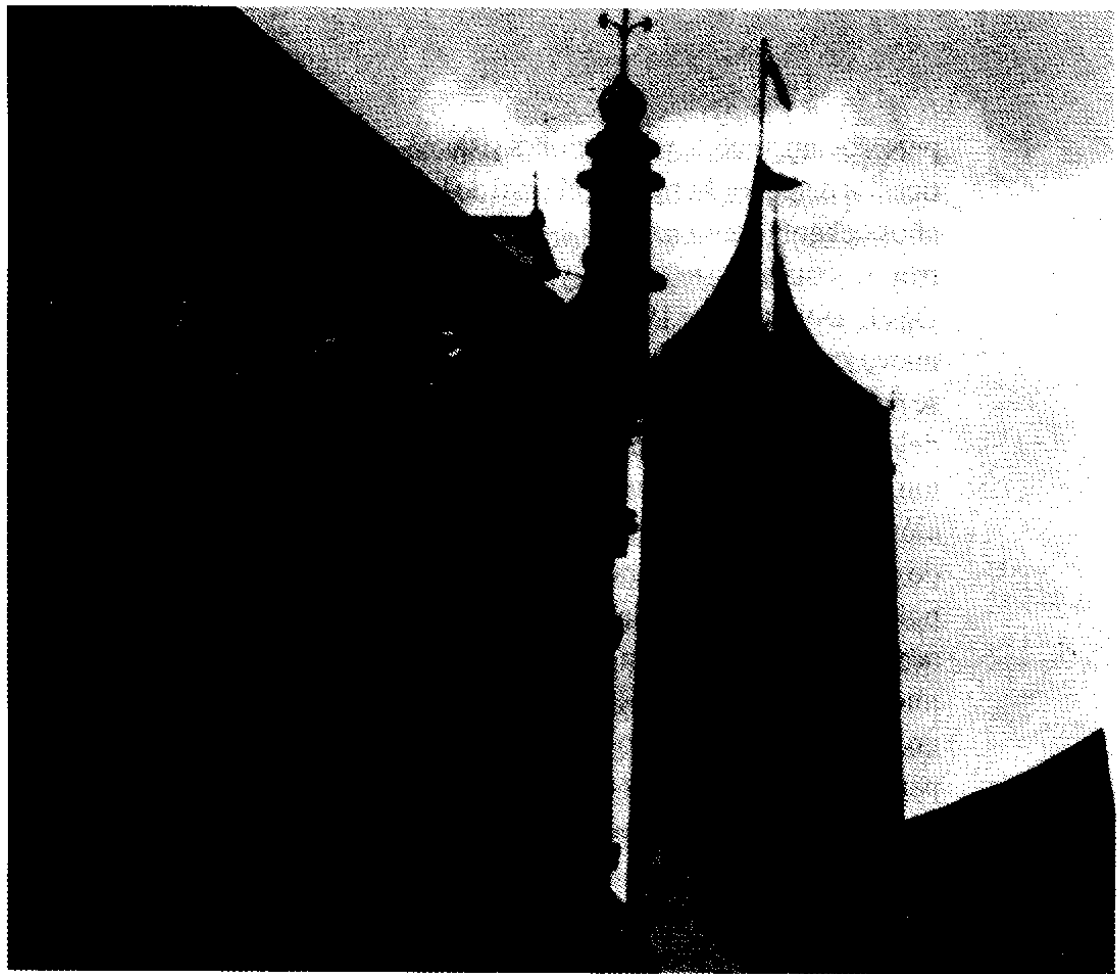
## Otros rasgos de nuestra personalidad histórica

No podemos, igualmente, dejar de lado otros rasgos de la historia del país que marcan a las organizaciones de los trabajadores. Siguiendo uno de los ensayos más lúcidos sobre nuestra historia<sup>6</sup>, Colombia es sin lugar a dudas un país en el que el término medio ha sido la regla; excepto, tal vez, para el ejercicio de la violencia.

No ha sido un país marcado por el caudillismo, ya sea civil o militar, la clase dirigente colombiana ha sido segura de sí misma y flexible en casos necesarios, no hay en el hemisferio, a excepción tal vez de Chile, un caso tan excepcional de consistencia y permanencia en la que el, hasta hace poco, sólido bipartidismo y la introspección del ejército, hayan contribuido también a consolidar esa hegemonía tradicional.

A pesar de nuestra tendencia exacerbada al reformismo institucional, hay una fuerte resistencia al cambio. El republicanismo, el presidencialismo, el confesionalismo, el centralismo y el otorgamiento, siempre limitado de libertades públicas son, entre otros, los más visibles.<sup>7</sup>

Además ha sido un país aislado por excelencia, un dato importante ha sido su esca-



sa integración interna, la ausencia de inmigración y una tendencia promovida —sobre todo por largos gobiernos conservadores—, de sospechar de los modelos políticos y sociales extranjeros.

Hemos padecido desde el principio la precariedad de las instituciones estatales o el hecho de no haber sido posible instaurarlas nacionalmente, así como una desconfianza, que persiste, hacia el poder.

Colombia es uno de los países del mundo en donde el Estado tiene menos control sobre la sociedad a pesar de la politización precoz de la población. Precoz fue la aparición del liberalismo radical colombiano, pero precoz fue también la contrarrevolución conservadora. La hegemonía goda desde 1884 hasta 1930, hizo que la consolidación relativa de las instituciones nacionales tuviera ese signo político.<sup>8</sup>

Nuestra nacionalidad es el resultado de la guerra y de la institucionalización jurídica posterior. El surgimiento del Estado nacional en Colombia ha sido un artificio creado a bala, con escasa inclusión social, poca ciudadanía, fragilidades y fraccionamientos sociales y territoriales que perduran y causan la guerra que padecemos.

## **1990-2002 Retroceso organizativo y aumento de la violencia**

La fundación de la CUT coincide con el agravamiento de la guerra interna y el aumento desmesurado de la violencia social en Colombia. Y si bien hasta ese momento el sindicalismo colombiano había sufrido

*Ila. Una crítica del constitucionalismo colombiano.* Bogotá, CEREC-Universidad Nacional, 1987, págs. 34-45.

8. Frédéric Martínez. *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional de Colombia, 1845-1900.* Bogotá, Banco de la República-Instituto francés de estudios andinos, 2001, págs. 35-48.

persecución, muerte y violaciones sistemáticas de derechos humanos, al final de los años ochenta comienza una época de terror no vista hasta entonces, y que persiste. Desde 1990 y hasta 1993 se produce un nuevo proceso de reforma institucional que se debate entre la concreción en Colombia del programa del Consenso de Washington, la apertura de mercados, la privatización y la disminución del tamaño del Estado o la flexibilización laboral, entre otras políticas que afectaron la capacidad de acción y de reproducción del sindicalismo, mientras que por el otro lado, acudimos a un nuevo intento de apertura política y expansión de las libertades ciudadanas a través de la aprobación de una nueva constitución en 1991.

El recrudecimiento de la guerra tiene a los sindicalistas como uno de los blancos preferidos de sus actores y en casi todo el país impide a los trabajadores fundar sindicatos, negociar colectivamente o ir a huelga. Las leyes que flexibilizaron la contratación laboral, la cultura antisindical que ha crecido en el país, la debilidad del Estado para inspeccionar las condiciones de trabajo y hacer cumplir al menos la ley laboral, también contribuyen a la crisis del sindicalismo.

En poco tiempo el mundo del trabajo cambió radicalmente y sus consecuencias se empezaron a sentir en Colombia en los noventa. Ante este reto las organizaciones sindicales apenas comienzan a pensar en cómo cambiar ellas también y responder a esos desafíos, los de la guerra, los de las globalizaciones y los de la precariedad laboral interna profundizada por la recesión que padece el país desde 1998.

Hoy, la mayoría de la población está ocupada en el sector de los servicios y en la

administración del Estado y no en la industria manufacturera o extractiva en las que fue tradicionalmente fuerte el sindicalismo. Además, se presenta una creciente participación de mujeres y jóvenes trabajadores que tienen una expectativa frente al trabajo muy diferente a la que han tenido los trabajadores tradicionales, que esperaban mantenerse en sus puestos de trabajo hasta la edad de jubilación.

En el contexto nuestro, además de los impactos negativos que estas transformaciones han tenido en las posibilidades del desarrollo económico e industrial, se agrega una característica más que dificulta en mayor medida las posibilidades de sindicalización y de acción por parte de los sindicatos: La mayor parte de la población ocupada, el 60%, se encuentra en el sector informal, la temporalidad supera el 30% y las personas sin contrato de trabajo están por la cifra del 40%.<sup>9</sup>

## **El aniquilamiento sistemático de las organizaciones de los trabajadores**

Tan antigua como la historia sindical colombiana es el recurso a las armas para acallar a los líderes de las organizaciones de trabajadores. Y tan variados son los responsables de esta sangrienta tradición como diversos han sido los grupos de poder en el país.

Para desgracia de nuestras instituciones políticas, el Estado ha sido un protagonista de primera línea en esta historia. De un lado, mediante la represión armada, frecuentemente injusta y siempre desproporcionada a las luchas obreras<sup>10</sup>. De otro, a través de actividades clandestinas de algu-

9. Héctor Vásquez Fernández. *La Escuela Nacional Sindical en los próximos años*. En: Cultura & Trabajo, Revista de la ENS N° 57-58. Medellín, Escuela Nacional Sindical, 2002. Págs. 5-9.  
10. Como se manifiesta en episodios como la matanza de trabajadores cementeros en Santa Bárbara (Antioquia) en 1963, el asesinato de Fermín Amaya en la ocupación militar a las plantas de Ecopetrol en 1977 o el del también obrero de base Arnulfo Tafur, a manos de la policía, durante la huelga de la textilera de Coltejer en 1982.

nos miembros de las Fuerzas Armadas guiados por “manos invisibles” que se delatan cuando asesinan sindicalistas en medio de conflictos laborales<sup>11</sup>.

Los empresarios, públicos o privados, no han estado ausentes de esta historia criminal. Lo prueban los testimonios de los sindicalistas amenazados por gerentes y administradores y las cifras de trabajadores asesinados por ejercer su derecho de asociación<sup>12</sup> o secuestrados disuasivamente.

Hasta aquí nuestra historia podría ser la clásica historia europea de la lucha de clases. Pero no, las guerrillas proclamadas de izquierda iniciaron el largo aprendizaje de dispararle a las gentes del común y a sus dirigentes al menos desde 1978. Al caso de José Raquel Mercado, presidente de la Central Sindical CTC, que fue secuestrado y posteriormente asesinado por el M-19, se suma la lista de sindicalistas muertos a manos de las FARC en la década de los noventa con periódicas muertes de obreros bananeros hasta las masacres que, entre 1994 y 1996, arrojaron un saldo de cerca de 200 jornaleros agrícolas muertos por este grupo guerrillero.

Los grupos paramilitares aprendieron esta lección<sup>13</sup> y acudieron al desplazamiento, secuestro y asesinato de trabajadores como nueva forma de operación armada. Los trabajadores son obligados a liquidar sus sindicatos y convertirlos en cooperativas, juntas directivas enteras fueron desplazadas totalmente y obligadas a renunciar al sindicato y a su condición de dirigentes sindicales.

El sindicalismo no ha estado exento de responsabilidad en esta situación. En algunos casos, en especial desde 1960, amplios sectores sindicales se volvieron prisioneros de la lógica amigo-enemigo en las relacio-

nes laborales y creyeron que el camino de renovación del sindicalismo pasaba por hipotecar su representación política. En este marco, los atentados y asesinatos de directivos empresariales empezaron a darse como “represalia” de las guerrillas a ciertas conductas de los empresarios durante los conflictos laborales, sobre todo en la década del setenta.

Las voces provenientes del sindicalismo condenando el recurso a la violencia han sido, históricamente, tan escasas como las de los empresarios. Obviamente, no es del mismo tenor la responsabilidad de los sindicalistas (vasta mirar el número de casos y modalidades de violencias), víctimas preferidas de esta dramática costumbre de solucionar conflictos normales por la vía del uso de la violencia, que la del Estado y demás ejércitos en contienda.<sup>14</sup>

Existe, entonces, una relación intrínseca entre la guerra civil que padecemos y la violación sistemática de los derechos fundamentales de los trabajadores colombianos. La agudización de la crisis política, la descomposición y multiplicación creciente de los actores de la guerra, la complejización del conflicto y la quiebra en los procesos de negociación política entre las guerrillas y el gobierno, conforman el oscuro escenario en el que la situación de derechos humanos de los sindicalistas se va deteriorando.

Hoy, el de los trabajadores colombianos es un movimiento social profundamente vulnerable a las prácticas y a las lógicas de los actores armados, representado en la cifra de 1.869 sindicalistas, de los cuales 421 eran dirigentes sindicales, asesinados en la década de los noventa (1991-2002).

Sin embargo, la agudización de la guerra en el país, que coincide con el progresivo

11. Como los del municipio de Cali o intentan hacerlo como en el atentado contra el dirigente de los empleados públicos Wilson Borja en diciembre del 2000.

12. Como pasó con los bananeros de Urabá hasta 1990 y con los líderes de Industrial Hullera en 1999.

13. En esta afirmación nos basamos en la tesis de Mary Kaldor en su obra ya citada. pág. 23.

14. Jorge Giraldo Ramírez. Op. cit. págs. 7-10.

15. Una prueba contundente de lo anterior es que en los años 2001 y 2002, del total de 998 violaciones contra el derecho a la vida, a la libertad y a la integridad de los sindicalistas, el 76,85% se atribuye al ejercicio de la actividad sindical y sólo el 14,23% a acciones directamente ligadas al conflicto armado que vive el país.

16. En 1996, era gobernador de Antioquia el actual presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, elegido en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de mayo del 2002. En la región de Urabá y en el departamento de Antioquia se ensayaron sus actuales políticas de seguridad.

deterioro de los derechos humanos de los sindicalistas, no puede conducir a que se oculte, invisibilice e ignore, que las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores en Colombia son, en la mayoría de los casos, una consecuencia directa del desarrollo de la actividad sindical de las víctimas. Tres cuartas partes de los ataques en contra de sindicalistas en Colombia ocurren en momentos en que se resuelven o terminan conflictos laborales, durante la realización de paros o jornadas de protesta nacionales y locales, o cuando los trabajadores se atreven a intentar formar un sindicato<sup>15</sup>.

La violación a los derechos fundamentales de los trabajadores es una práctica común. Muchos sectores de la sociedad colombiana siguen acusando a las organizaciones sindicales como servidoras funcionales de los grupos armados, como enemigas del Estado y de los empresarios.

Otra forma de persecución contra el sindicalismo es el desplazamiento forzado que descubre y revela la situación de guerra que experimentan amplias zonas del país, siendo un instrumento importante de la estrategia de guerra implementada por los actores armados para copar territorios y ejercer en ellos actos de soberanía, estableciendo allí otros órdenes. En términos estadísticos, esto se evidencia en los 1.100 trabajadores sindicalizados amenazados y desplazados en el periodo que va de enero de 1997 a octubre del 2002.

Mirando hacia atrás en esta historia de horror, el año de 1996 es el punto de inflexión en cuanto a muertes de sindicalistas. Ese año fueron asesinados 284 sindicalistas en todo el país, de los cuales 195 murieron en varias masacres en la zona bananera de Urabá, en el departamento de

Antioquia. Esta situación, ocurrida en medio de una guerra brutal por el control de esa región, fue una consecuencia directa del frenesí de la política de guerra adelantada por múltiples y poderosos sectores de este departamento en su proyecto de pacificación armada del Urabá. Tesis poco novedosa si miramos cómo en los dos últimos años el ímpetu de la política de guerra total ha convocado a amplios sectores de la sociedad colombiana<sup>16</sup> y ha desdibujado las líneas entre las políticas de paz y las políticas de guerra.

El sindicalismo colombiano se encuentra en una situación de creciente erosión cuantitativa y discursiva en medio de una sociedad cada día más polarizada, víctima de más de doce años de reformas estructurales neoliberales, que al día de hoy no dejan sino mayor pobreza y la tasa de desempleo más alta del hemisferio.

Perseguido en mayor o menor medida por todos los actores de la guerra, hoy es prácticamente imposible fundar un sindicato en la mayor parte del territorio del país. El nuevo gobierno, fuertemente ligado a la gran empresa, no parece dispuesto a concertar un nuevo paquete de reformas laborales, presentado recientemente al Congreso y que empobrecerá aún más a los pocos asalariados que quedan.

Nacidos al comienzo del siglo pasado, en la sociedad más conservadora y aislada del hemisferio, las organizaciones sindicales siguen luchando, muchas veces a pesar de ellas mismas, contra su voluntarismo, su fragilidad y dispersión, por demostrar que para ellos, para los trabajadores o aún para la sociedad colombiana, la historia no ha terminado.



**Pesupuesto General  
de la Nación 2003**

# Camino de la ruina

En su primera alocución radiotelevisada, el presidente Alvaro Uribe fue directo al diagnosticar las finanzas actuales del Estado: “el presupuesto de egresos para el año 2003 es de \$67,2 billones, sus ingresos \$32,8 billones”. “El plan de ajuste fiscal tiene sacrificios pero es urgente para rescatar al país del camino de la ruina”<sup>1</sup>.

El déficit en el año 2002 es 4.1% respecto al Producto Interno Bruto (PIB). “La Nación gasta 42% por encima de sus ingresos”, afirmó el primer mandatario. Antes de dar las buenas noches, agregó: “No permitiremos la debacle de una nación en quiebra, sin pagar salarios, ni pensiones, ni obras, con los hospitales y colegios cerrados, eso sería lo peor para la economía, la situación es difícil pero la vamos a superar”.

## Un Estado manirroto

La primera parte es cierta, la segunda una falacia. El presupuesto del 2003 sigue la tendencia estructural de las finanzas públi-

cas del Estado colombiano: irresponsabilidad del Congreso y del Ejecutivo, intereses mezquinos en contra del interés general, corrupción, tecnocracia voraz, favorecimiento del rentismo financiero especulativo y mayor gasto en el aparato de guerra. Esta situación no aleja al pueblo colombiano del sendero de la ruina, al contrario, lo precipita al colapso.

Entre 1991 y el 2002 el gobierno aumentó el gasto público en 8 puntos del PIB, al pasar de 11% a 19% del PIB. En paralelo, los ingresos corrientes pasaron de 10.5% a 13.3% del PIB, a pesar de las seis reformas tributarias de la última década. En consecuencia, el déficit primario (ingresos corrientes menos gastos, excluyendo intereses) ha sido creciente. La crisis fiscal ha representado un costo adicional que se ha traducido en un imparable aumento de la deuda pública y el consiguiente desangre financiero en el servicio de la misma (amortizaciones e intereses): en 1993 devoraba 12.8% del presupuesto de la Na-

Por  
**Libardo  
Sarmiento  
Anzola**

1. Alocución del Presidente Alvaro Uribe Vélez, 22 de septiembre de 2002.

ción, en 1994 saltó a 20.1%, en el año 2000 alcanza 32.6% y en 2003 se aproxima a 40%. En el año 2002 al pago del servicio de la deuda se destinaron \$22,5 billones del presupuesto general (36.1%) y en 2003 \$25,3 billones (39.2%). Mientras la economía crece en el año 2002 ligeramente por encima de 1% el servicio de la deuda aumenta en 12,3%, en resumen es un Estado en quiebra, haciendo una guerra al debe, e inviable desde el punto de vista financiero (gráfico N° 1).

El gasto desbordado de los doce últimos años no generó mayor bienestar en los colombianos. No hubo superación de la pobreza, ni mayor justicia e igualdad social, tampoco crecimiento de la economía ni fortalecimiento del aparato productivo. Al contrario, entre 1991 y el 2002, las personas en condición de pobreza por ingresos

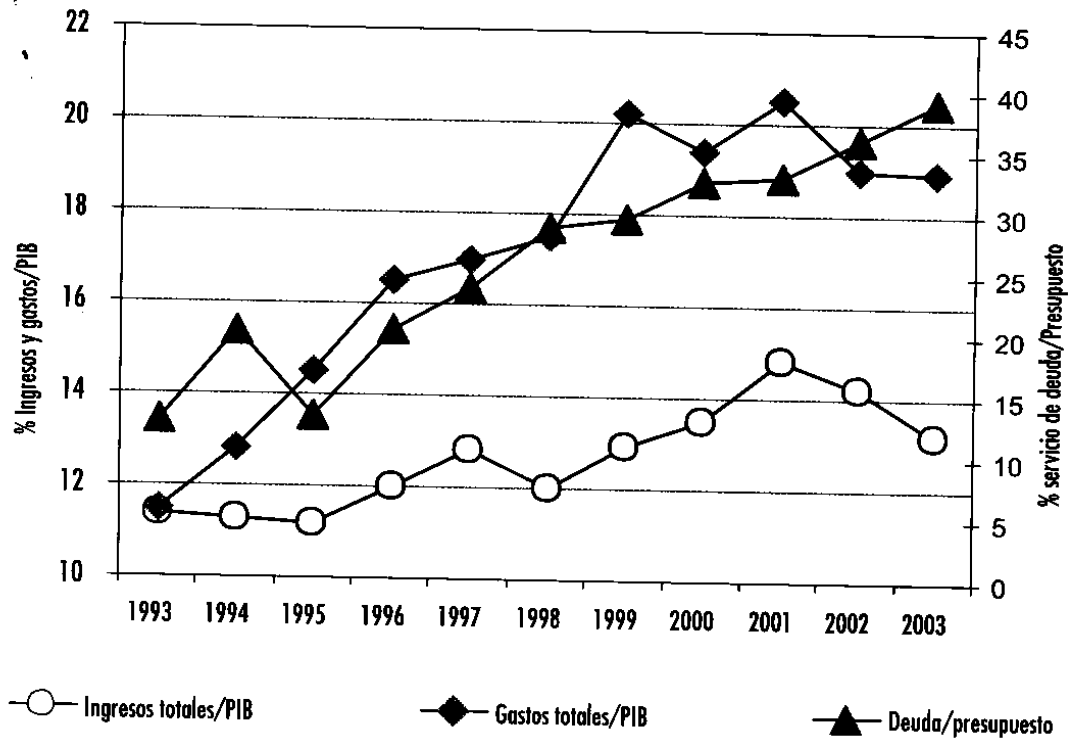
aumentaron de 57,7% a 68% y el desempleo pasó de 9,8% a 18,2%. Como lo afirmó el director de Fedesarrollo y secretario técnico de la Misión de Ingresos, Juan José Echavarría: el aumento del gasto público en 8 puntos del PIB en el período 1991-2002 no tuvo impactos positivos en la economía y la sociedad porque los recursos públicos se dilapidaron, malversaron, se fueron en pago de intereses y corrupción; simplemente, se robaron el dinero<sup>2</sup>.

2. Durante su conferencia en el seminario organizado por los trabajadores de la DIAN, Bogotá 22 de agosto de 2002.

## Un déficit creciente

La estructura fiscal del Estado colombiano es bastante regresiva, está en función de las ricas y poderosas élites que controlan el poder económico y político. El pago de impuestos descansa sobre los ingresos de los trabajadores (retenciones en la fuente)

**Gráfico N° 1**  
**Finanzas y deuda pública**



## Cuadro 1

### Ingresos y gastos de la nación 2001-2003

(\$ miles de millones)

Concepto	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002
<b>Ingresos</b>					
Actividad económica interna	20.409	21.646	22.796	6,1	5,3
Actividad económica externa	4.953	5.337	6.172	7,8	15,6
Total ingresos corrientes	25.362	26.983	28.968	6,4	7,4
<b>Gastos</b>					
Funcionamiento	29.900	32.200	33.600	7,9	4,3
Servicio de la deuda	21.400	22.700	25.700	6,2	13,1
Inversión	11.500	7.400	7.600	-35,2	2,7
Total gastos	62.800	62.300	66.900	-0,5	7,3
<b>Déficit</b>	<b>-37.438</b>	<b>-35.317</b>	<b>-37.932</b>	<b>-5,7</b>	<b>7,4</b>

y el consumo de las clases media y baja (los recursos provienen cada vez más del IVA al consumo y menos del impuesto a la propiedad). Según la Misión de Ingresos, existen tantas exenciones legales al capital que en la práctica éste no paga impuestos en Colombia.

Por la parte del gasto público, según el Ministerio de Hacienda, “A lo largo de los años, diferentes agentes económicos agrupados en defensa de sus intereses han accedido al presupuesto para satisfacer sus intereses particulares a costa del interés colectivo. Normas constitucionales o legales han confluído para convertir el presupuesto en un sistema inflexible”. (...) Por las restricciones anteriores, el gobierno sólo tiene discrecionalidad sobre una fracción del gasto, menos del 10% del presupuesto total, concentrada en algunos gastos generales y de inversión. En estas condiciones el presupuesto deja de ser instrumento de política fiscal e imposibilita la acción gubernamental para reorientar re-

ursos que satisfagan necesidades de la población o para reducir gastos atados no indispensables”<sup>3</sup>. Esta situación explica que los nuevos gastos o el pago de una deuda creciente implique mayor déficit, financiado éste con la venta de activos públicos, nuevos impuestos y mayor endeudamiento (cuadro 1).

Como puede observarse en el cuadro uno, el déficit primario viene siendo creciente de una manera explosiva. La deuda se paga con mayor deuda, absorbiendo una mayor proporción de los ingresos corrientes de la Nación. Para financiar el presupuesto del año 2003 los recursos de capital (endeudamiento, principalmente), representan \$28.7 billones, esto es, 47.6% de los ingresos totales esperados. De acuerdo con el proyecto de presupuesto del 2003, “los ingresos aforados en el presupuesto general de la Nación ascienden a \$64.7 billones. De este total, \$4.3 billones son recursos propios de los establecimientos públicos y \$60.4 billones, recursos de la Na-

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (2002), Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2003, Bogotá, p. 12-13.

ción (93.3% de los ingresos totales). La composición de este último es: \$29.0 billones, esto es, 48.0% del total corresponde a ingresos corrientes; \$2.7 billones, 4.4% a rentas parafiscales y fondos especiales; y \$28.7 billones, 47.6% a recursos de capital<sup>4</sup>.

No obstante, en su alocución, y antes de salir para el centro del imperio, el presidente Uribe señaló que “el presupuesto del año entrante tiene un faltante de \$6.5 billones”. Por ello su viaje al exterior principalmente era en condición de mendigo, buscando el aval del gobierno norteamericano, el apoyo de la banca multilateral y “la generosidad” del capital financiero internacional, sin importar que a cambio se entregue la poca soberanía del país que aún queda y se comprometan los recursos futuros. En el papel, “gracias” a la “bendición” del gobierno Bush al proyecto político colombiano y a la “ayuda” lograda con la banca multilateral en la visita que hiciera el presidente Uribe a Washington a finales del mes de septiembre, la financiación del gobierno para el año 2003 está asegurada. El plan financiero para cubrir el faltante de \$28.7

billones (equivalentes a US\$ 10.276 millones de dólares) en el año 2003 se describe en el cuadro N°2.

Como puede observarse, la estructura de financiamiento del déficit continúa la tendencia de la última década: mayor endeudamiento con el sistema financiero internacional y nacional, nuevos impuestos y la perversidad de nuevos endeudamientos para cubrir el creciente pago de intereses. Cuanta más alta sea la categoría de impuestos más improductivo será el sistema económico. Por otra parte el recorte de gastos sólo representa el 5.2% de la efímera solución presupuestal del 2003, lo que muestra el talante populista y falaz del actual gobierno frente a la exaltación de la galería.

## ¿A quién sirve el gasto público?

De acuerdo con la distribución funcional del Presupuesto General de Gastos para el año 2003 (cuadro 3) los recursos del Estado concentran 30.7% del Producto Interno Bruto. De los \$67 billones de pesos que

4. Ministerio de Hacienda, Op. Cit. p. 27.

**Cuadro N° 2**

Fuente	Millones de dólares	%
1. Desembolsos	7.485	72.6
• Externos	2.878	27.9
• Bonos	1.000	9.7
• Multilaterales (BM, BID, CAF)	1.878	18.2
• Internos	4.607	44.7
2. Otros	341	3.3
3. Recorte del gasto	541	5.2
4. Reforma tributaria	806	7.8
5. Nuevos recursos de financiamiento	1.142	11.1
<b>Total</b>	<b>10.315</b>	<b>100.0</b>

vale el presupuesto general de la Nación, el principal rubro es el de servicio de la deuda pública nacional que concentra 37.8% del presupuesto, 11.6% en términos relativos al PIB. En el año 2002 el presupuesto general de la Nación fue de \$63 billones y la participación del servicio de la deuda fue de 36% respecto a los gastos totales. El Estado es ampliamente favorable al modelo de economía rentista al orientar la mayor parte de los recursos a alimentar la voracidad de los capitalistas financieros, nacionales y extranjeros. Las funciones de regulación y control estatal se llevan 8,9% del presupuesto, equivalente a 2,7% del PIB. En el año 2002, estos gastos representaron 10,3% del presupuesto, lo que muestra el plan de reducción del Estado y su especialización en las funciones de control social, apoyo al apalancamiento de capital y dirección política e ideológica del sistema. Los aparatos de justicia y represión, como todos los sistemas de control social, están al servicio de la protección de intereses sociales de clase y todas sus instituciones procuran cumplir esa función. En Colombia avanza una estrategia combinada de criminalización de la protesta social, recorte de los derechos fundamentales y escalonamiento de la guerra civil como parte de la consolidación del neoliberalismo y del impulso del modelo de desarrollo forzado, internacionalizado y excluyente. El financiamiento de estos aparatos concentran 16,6% del presupuesto de la Nación en el año 2003 (5,1% en relación con el PIB). En el año 2002 estos gastos participaron en 15,4% del presupuesto. Sobresale en este conjunto de gastos presupuestales el mayor apoyo al aparato militar, al aumentar su participación en el presupuesto de 7% a

10% entre el 2002 y el 2003, mientras los gastos a la policía descienden de 5 a 4% lo que refleja el impulso a la guerra interna. El único ganador claro de toda guerra es el Estado, como afirma Randolph Bourne: “La guerra es la salud del Estado”.

Para el apalancamiento de la formación del capital productivo se destina, en el año 2003, 4,1% del presupuesto, esto es, 1,2% del PIB. En el 2002 se destinaron 5,5% de los gastos (1,7% del PIB). Descienden principalmente los recursos de apoyo al sector rural y la construcción de infraestructura.

Por restricciones constitucionales, la participación del gasto social tiende a mantenerse. Para el bienestar de la población, la reproducción de la fuerza laboral y la protección del medio ambiente se orienta 32,7% del presupuesto (10% del PIB) en el año 2003; en el año 2002 se destinó el 32,8%. No obstante, se presenta una reestructuración del gasto social, mientras los programas de salud, educación y vivienda son recortados, las transferencias para pensiones crecen explosivamente.

En consecuencia, menos del 37% del presupuesto se orienta al crecimiento económico, bienestar de la población y cuidado del medio ambiente (12,5% del PIB). El grueso de las finanzas públicas son gastos improductivos: rentismo del capital financiero, tecnocracia, represión y control ciudadano. El pago de la deuda, presupuesto de defensa y los gastos de la burocracia, son una carga para la sociedad —un sacrificio realizado por los contribuyentes— que es pagado, en última instancia, por la producción privada y el ingreso de los trabajadores.

De los recursos asignados a gastos de personal, sin tener en cuenta los cargos gene-

**Cuadro N° 3**  
**Análisis Funcional del Estado**  
**Presupuesto General de gastos 2002 y 2003**

Función	2002			2003		
	Total (\$ millones)	Participación % Pres.	PIB	Total (\$ millones)	Participación % Pres.	PIB
Servicio de la Deuda Pública Nacional	22.585.485	36,0	11,2	25.291.966	37,8	11,6
<b>Regulación y control estatal</b>						
Congreso de la República	323.516	0,5	0,2	200.822	0,3	0,1
Presidencia de la República	1.202.970	1,9	0,6	690.904	1,1	0,3
Departamento Nacional de Planeación	218.146	0,3	0,1	152.574	0,2	0,1
Ministerio Público, Defensoría, Contraloría y otros	623.873	1,0	0,3	905.510	1,4	0,4
Ministerio de Relaciones Exteriores e Interior	306.472	0,5	0,2	416.346	0,7	0,2
Ministerio de Hacienda, Crédito, Impuestos, Aduanas Nacionales y Otros	3.756.261	6,0	1,9	3.565.962	5,7	1,8
<b>Subtotal</b>	<b>6.431.238</b>	<b>10,3</b>	<b>3,2</b>	<b>5.932.118</b>	<b>8,9</b>	<b>2,7</b>
<b>Aparatos de justicia y control ciudadano</b>						
DAS	168.457	0,3	0,1	194.498	0,3	0,1
Ejército	4.388.662	7,0	2,2	6.291.872	10,0	3,1
Policía	3.150.453	5,0	1,6	2.502.012	4,0	1,2
Fiscalía	609.340	1,0	0,3	682.558	1,1	0,3
Ministerio de Justicia, Inpec y Otros	1.330.073	2,1	0,7	1.438.082	2,3	0,7
<b>Subtotal</b>	<b>9.646.986</b>	<b>15,4</b>	<b>4,8</b>	<b>11.109.022</b>	<b>16,6</b>	<b>5,1</b>
<b>Apalancamiento Formación de Capital</b>						
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	598.152	1,0	0,3	442.714	0,7	0,2
Desarrollo Económico y Comercio Exterior	215.048	0,3	0,1	223.578	0,4	0,1
Minas y Energía	318.660	0,5	0,2	393.046	0,6	0,2
Transporte, Comunicaciones e Infraestructura Pública	2.328.770	3,7	1,1	1.671.091	2,7	0,8
<b>Subtotal</b>	<b>3.460.630</b>	<b>5,5</b>	<b>1,7</b>	<b>2.730.429</b>	<b>4,1</b>	<b>1,2</b>
<b>Bienestar Social, Formación de la Fuerza de Trabajo y Medio Ambiente</b>						
Sistema General de Participaciones (salud, educación, vivienda)	11.483.800	18,3	5,7	12.900.000	20,6	6,4
Red de Solidaridad Social	93.384	0,1	0,0	38.872	0,1	0,0
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3.087.395	4,9	1,5	3.738.054	6,0	1,8
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA	633.608	1,0	0,3	502.634	0,8	0,2
Educación, Ciencia y Tecnología	2.651.184	4,2	1,3	2.297.705	3,7	1,1
Salud	1.105.353	1,8	0,5	957.978	1,5	0,5
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	1.050.887	1,7	0,5	1.136.985	1,8	0,6
Vivienda e Infraestructura	172.107	0,3	0,1	148.209	0,2	0,1
Medio Ambiente, Corporaciones e IDEAM	170.340	0,3	0,1	154.165	0,2	0,1
Cultura y Otros	111.153	0,2	0,1	51.387	0,1	0,0
<b>Subtotal</b>	<b>20.559.211</b>	<b>32,8</b>	<b>10,2</b>	<b>21.925.989</b>	<b>32,7</b>	<b>10,0</b>
<b>Total Presupuesto de Gastos</b>	<b>62.683.550</b>	<b>100,0</b>	<b>31,0</b>	<b>66.989.524</b>	<b>100,0</b>	<b>30,7</b>
Producto Interno Bruto (Nominal, billones de pesos)	202.504.690			218.464.591		
Producto Interno Bruto Percápita (\$)	4.602.379			4.865.581		
Producto Interno Bruto Percápita (US\$)	1.856			1.853		

FUENTE: Cálculos propios con base en la Ley de Presupuesto General de la Nación, años 2002 y 2003

rados por el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001), el 83% de los cargos se concentra en el Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial, Fiscalía y otras entidades del sector justicia. En términos de costos de nómina, estas mismas entidades concentran 70% del total (cuadro 4).

En resumen, para que el gobierno colombiano pueda gastar más en el aparato represivo, apalancamiento del capital financiero especulativo, pago de la tecnocracia y financiamiento de la corrupción, tiene que

aumentar los impuestos, endeudarse más (sacrificio para las generaciones futuras) y vender los pocos activos públicos que quedan; lo cual significa que habrá menos fondos disponibles para el consumo y la inversión privada. En realidad, a medida que se incrementan los niveles de impuestos para apoyar estos gastos improductivos, la economía opera cada vez menos eficientemente, los trabajadores y la clase media se hunden en la pobreza y, en conjunto, el país va por el camino de la ruina.

### Cuadro N° 3

## Cargos públicos y costo anual según funciones del estado 2003

	N° cargos	%	Costo (\$ millones)	%
<b>Regulación y control estatal</b>				
Minipúblico-gestión general	3.777	0,4	171.353	1,0
Contraloría	4.179	0,5	138.306	0,8
Minhacienda	9.511	1,1	329.895	2,0
Subtotal	17.467	1,9	639.554	3,9
<b>Aparatos de justicia y control ciudadano</b>				
Rama judicial	21.073	2,3	698.580	4,3
Fiscalía	21.546	2,4	647.741	3,9
Mindefensa	20.679	2,3	305.710	1,9
Minjusticia	13.957	1,5	295.591	1,8
Policía nacional	8.185	0,9	129.807	0,8
DAS	7.195	0,8	122.172	0,7
Fuerza pública (militares y soldados)	292.309	32,4	3.074.141	18,7
Subtotal	384.944	42,7	5.273.742	32,2
<b>Apalancamiento Formación de Capital</b>				
Mintransporte	5.236	0,6	158.232	1,0
Minagricultura	4.243	0,5	107.399	0,7
Resto sectores	21.396	2,4	668.394	4,1
Subtotal	30.875	3,4	934.025	5,7
<b>Bienestar Social y Formación de la Fuerza de Trabajo y Medio Ambiente</b>				
Minsalud	7.887	0,9	186.553	1,1
Educación	329.636	36,6	6.553.762	40,0
Salud	96.853	10,7	1.867.739	11,4
Ministerio y administración universidades	29.888	3,3	845.443	5,2
Minambiente	4.257	0,5	100.309	0,6
<b>SUBTOTAL</b>	<b>468.521</b>	<b>52,0</b>	<b>9.553.806</b>	<b>58,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>901.807</b>	<b>100,0</b>	<b>16.401.127</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Cálculos propios con base en la Ley de Presupuesto General de la Nación

2. La conciliación procesal se convertirá en un cuello de botella, pues si el juez decide cumplir con la presentación de fórmulas serias y razonadas no tendrá tiempo para trabajar en las otras múltiples tareas a él encomendadas, máxime cuando a los juzgados de Bogotá diariamente están ingresando hasta 12 demandas diarias, entre 3 ó 5 tutelas, y hasta siete despachos comisorios. Cuando entre en vigencia la ley será una suerte que un juzgado pueda fijar una fecha cada vez más lejana para la audiencia de conciliación.

3. El recurso de súplica porque reniega de los caracteres de celeridad y concentración de los procesos laborales. Algunos procesalistas han tratado de defender el recurso de súplica en materia laboral con el argumento de que él también es válido en esta área si se comprueban algunas de las causales. Es casi imposible que un trabajador que ha sostenido un juicio largo y engorroso pueda continuar con uno penal y posteriormente presentar un recurso de revisión, atentando contra la necesidad de una rápida definición de los derechos en *litis* en materia laboral.

4. Fortifica la elitización de la administración de justicia incrementando las cuantías como factor de competencia, elevando el interés para recurrir en el recurso extraordinario de casación.

5. La supresión de la disposición de especial envergadura dentro del principio de inmediación, cual es que el juez comisionado deba transmitirle al comitente su *apreciación íntima* de las pruebas y en el *caso de prueba testimonial*, consistirá en el concepto que le merezcan los deponentes y las circunstancias de mayor o menor credibilidad de sus testimonios.

6. Retroceso frente al decreto 2651 de

1991 de la Comisión Legislativa Especial que en la acumulación de pretensiones en materia laboral dispuso: “En los procesos laborales, podrán acumularse en una demanda pretensiones de varios demandantes contra el mismo o varios demandados *cuando se presente uno de los siguientes eventos*: que provengan de una misma causa, o se originen en una misma norma o fuente de derecho, o versen sobre el mismo objeto, o deban servirse de las mismas pruebas aunque sea diferente el interés de unos y otros”.

En el artículo 13, modificatorio del 25 A se elimina la expresión en cursivas regresando a la tradicional acumulación de pretensiones del Código de Procedimiento Civil que invita a que cada trabajador presente demanda por separado frente al mismo empleador por no reunirse todos los condicionamientos de la norma; lo que en la práctica ha significado que por demandar 500 trabajadores el pago de una auxilio concreto en una misma empresa, deban otorgarse 500 poderes, presentarse 500 demandas por separado, dictar 500 autos admisorios, proferir 500 sentencias, etc. en lugar de tramitarse la misma reclamación en un sólo proceso. Lo que se debe hacer en una reforma es viabilizar esta acumulación de pretensiones e impedir que si 30 trabajadores presentan una demanda el juez no decreta sino las pruebas comunes y no deba aceptar la petición del abogado de la empresa de efectuar 30 interrogatorios de parte que obligan a 30 oportunidades que acumulan un tiempo de 60 meses.

7. Torpedeo al fuero electivo. Aunque en la comisión se ahogó la propuesta de unos magistrados de Bogotá, de que sólo se pudiera demandar en el último lugar de prestación de servicios, en la redacción



definitiva, incluida en la ley, se obstaculiza la utilización del fuero electivo cuando en el artículo 39 (modificadorio del 77 del CPT) se ordena que a la audiencia de conciliación deben asistir personalmente las partes, con o sin sus apoderados. Imaginemos el caso de las miles de demandas contra la Caja Agraria de despedidos de todo el país, quienes prefieren demandar en Bogotá por diversas razones, entre otras al encontrarse aquí la totalidad de las pruebas documentales; pero van a tener que venir personalmente a esta ciudad para asistir a una audiencia de conciliación, porque si no lo hacen se tendrá por cierto los hechos susceptibles de confesión en la contestación de la demanda. Es decir, pierden el proceso. Esos miles de trabajadores, despedidos, sin recursos, deberán venir a Bogotá ¿Entonces, en qué queda el fuero electivo?

## Breve sumario de errores técnicos

1. Es mejor no contestar la demanda que hacerlo. Si el demandado se pronuncia defectuosamente sobre los hechos de la demanda se corre el riesgo de que el juez lo declare confeso sobre cada uno de ellos (núm. 3º art. 31 del CPT), mientras que si no contesta la demanda tal omisión se tendrá como un indicio grave (par. 2º art. 31 CPT). El indicio grave fue la única sanción que le propuso la comisión al Congreso, pero el ponente en el Senado halló razonable la propuesta de los trabajadores en darle dientes a la conducta elusiva del demandado al no contestar rigurosamente los hechos, pero se negó a sistematizar y armonizar el artículo 31 del CPT en su conjunto<sup>2</sup>.

2. No se debe olvidar que el senador Jaime Nicholls, el ponente más activo del proyecto de ley en el Congreso, es ingeniero de profesión.

2. La definición de conflicto de intereses o económico. En la ley hay una imprecisión conceptual enorme que podría llevar a un recorte más del derecho de negociación colectiva. En el artículo 10, modificadorio del 15, se lee como competencia de la Sala de Casación Laboral: “2. Del recurso de anulación de los laudos proferidos por tribunales de arbitramento que decidan *conflictos colectivos de carácter económico*”.

Durante un buen lapso de los años 60 y 70 la Sala Laboral de la Corte no aceptó dentro de las facultades de los árbitros sus decisiones sobre peticiones sindicales que no estuvieran recluidas exclusivamente en incrementos monetarios, bajo el criterio que dichos árbitros sólo tenían facultades para resolver los aspectos económicos de los pliegos. Así, cualquier petición como creación de una nueva prestación, variaciones a los regímenes disciplinarios, introducción de cláusulas de estabilidad, fue rechazada por la Corte; hasta que en 1982, bajo la influencia de Magistrados como Gnecco Correa y otros, se aceptó la noción internacional de que los conflictos de intereses o económicos eran aquellos destinados a crear, modificar o suprimir una regulación laboral cualesquiera que fuese su naturaleza, tuviesen o no cuantía. Se observa fácilmente no sólo lo antitécnico del artículo del proyecto sino el peligro que entraña la definición de conflicto colectivo de carácter económico.

3. El cambio de denominación del recurso de homologación al de anulación. Desde hace mucho tiempo, el máximo tratadista colombiano de derecho laboral, Guillermo González Charry, demostró cómo los conflictos colectivos se solucionaban en Colombia hasta 1948 sin inconvenientes de

orden jurídico, siendo la última palabra los árbitros cuando no había arreglo entre las partes; pero la consagración del recurso de homologación en el Código Procesal de 1948 y en el Código Sustantivo del Trabajo de 1950 vino a alterar de manera traumática la natural terminación de los colectivos<sup>3</sup>. En lugar de eliminar este recurso que permite a los magistrados de los Tribunales Superiores y de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia intervenir a fondo en los conflictos de intereses; contrariando su propia naturaleza de jueces en derecho, y no de creadores de normas, facultad reservada a la rama legislativa o a los ciudadanos particulares en sus asuntos; se cambia su denominación por recurso de anulación.

El recurso de homologación en otros países consiste en la revisión que hacen los jueces o autoridades administrativas (juntas de conciliación y arbitraje) sobre los contratos o convenciones colectivas para ver que se ajusten a la Constitución y a la ley. La nueva normatividad lleva al seno de la institución arbitral laboral las exigencias y el rigorismo del arbitramento civil que le quita su esencia de estudio de la totalidad del laudo y lo coloca así en situación de crisis absoluta.

No se trata simplemente de una cuestión terminológica, como se afirma en el artículo 52 de la ley, sino de transmutación de un recurso que hasta la actualidad ha funcionado en contra de los trabajadores y de las empresas; por otro que ya le quita el carácter laboral a la solución final de los conflictos colectivos y le da uno de esencia eminentemente civilista; mutación propia del neoliberalismo que en todos los aspectos aspira a destruir lo más básico del derecho laboral para colocarlo bajo la lupa

del derecho de propiedad, del derecho civil.

El fin natural y lógico del conflicto colectivo, o es el acuerdo por las buenas en mesa de negociación

(*autocomposición*), o presionado por la fuerza con la huelga (*autodefensa*) y en circunstancias muy especiales por árbitros que reemplacen a las partes (*autocomposición*) y jamás en decisiones plenas (*solución judicial caso Brasil*) o parciales de los jueces (*tutela del Estado*)<sup>4</sup>.

Las decisiones arbitrales no deben tener recurso alguno y sólo procedería contra ellas el amparo o tutela por violación de los derechos constitucionales.

4. El fuero sindical de los empleados públicos. Desde la expedición de la Constitución en 1991 se aceptó la universalidad del fuero. Quizá era el tratadista Guillermo Guerrero Figueroa quien más dominaba el derecho laboral entre los constituyentes. En su libro "El trabajo en la Nueva Constitución de Colombia" (ed. Costa Norte Limitada-primera edición 1992), además de relacionar las motivaciones del artículo 39 de la Carta, nos recuerda el "Informe Ponencia del Derecho del Trabajo" para primer debate en plenaria (publicado en la Gaceta Constitucional N° 85 de mayo de 1991) en cuyo capítulo "Derecho de Asociación" se lee:

"El alcance del fuero sindical de que trata el inciso 4 del artículo tercero favorece a los directivos sindicales en sus funciones de dirigencia, en la forma como rige actualmente en el código sustantivo del tra-

3. GONZALEZ Charry, Guillermo. *Derecho Colectivo del Trabajo*. Tomo II. Cali, biblioteca Banco Popular. Textos universitarios, 1979. pag. 342 y 343.

4. Quizá el caos más representativo de la inconveniencia de que los jueces entren a resolver los conflictos de intereses o económicos se ha producido cuando la Corte Constitucional ha estudiado los reajustes salariales de los servidores del Estado: en una sentencia ha ordenado como mínimo el índice histórico de precios al consumidor (sentencia C-1422 de 2000) y en otra no sujetándolo a ningún criterio sino a invocaciones abstractas de justicia social que son un salvoconducto para que los gobernantes atropellen a los empleados (sentencia C-1064 de 2001). Lo que ha debido procurar la Corte Constitucional es el fortalecimiento

de los actores sociales para establecer esos incrementos dentro de un proceso de concertación establecido en el inciso segundo del artículo 56 de la Carta, previo a la adopción de la ley respectiva por parte del Congreso. Los jueces no deben reemplazar el diálogo social y el derecho de negociación, por ello ambas sentencias se mueven en una línea de autoritarismo paliado en algo por benévolos propósitos judiciales, negando la democratización de los Estados modernos. Esta es una de las consecuencias de la tan popular escuela universitaria del 'argumento fuerte'.

5. GUERRERO Figueroa, Guillermo *El trabajo en la Nueva Constitución de Colombia* (ed. Costa Norte Limitada-primera edición 1992).

bajo"<sup>5</sup>. Es decir, se constitucionalizó la reglamentación que del fuero se hizo en el Código Sustantivo del Trabajo. A la ley le corresponderían los detalles operativos de esta figura.

Pero ha dejado la ley un grave problema cual es que el empleador oficial, para pedir permiso para desvincular a un empleado público aforado, deba en la demanda 'expresar la justa causa del despido' (art. 44 modificatorio del 113) sólo procedente para los trabajadores oficiales o particulares. A los empleados públicos se les desvincula no se les despide. Esta figura de justa causa del despido no existe dentro del derecho administrativo laboral, de ahí que se haya dejado una inmensa puerta abierta para que la jurisprudencia pueda, o bien considerar que jamás se puede autorizar la desvinculación de un empleado público por no existir taxativamente la causal; o por el contrario que cualquier causal invocada por el empleador oficial sea 'justa causa de despido', como la supresión de áreas de entidades, dejando vacío de contenido el fuero de los empleados públicos.

## **Graves carencias u olvidos**

La ley 712 hace caso omiso de todos los aportes del derecho laboral comparado y frente a los principios constitucionales se puso de espaldas:

### **1. El desdén por los principios constitucionales**

La ley no tiene en cuenta ni el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución, ni el 84 sobre las actuaciones de buena fe. Mucho menos se pensó en el trámite de la reforma en el artículo 2º, del deber de todos los funcionarios de colaborar en los fines del

Estado. Para la ley 712 no existen los incisos del artículo 13 de la Constitución sobre la desigualdad compensatoria, ni los principios del artículo 53 como el *indubio pro operario*, la primacía de la realidad y la condición más beneficiosa.

### **2. El apego a criterios civilistas**

Uno de los errores más protuberantes de esta normatividad radica en no direccionarse de fondo hacia la autonomía de avanzada del derecho procesal laboral frente al procesal civil, desarrollando los principios que separan a una disciplina de la otra. Pero también incurrieron en un error al creer que la posible autonomía se logra trayendo algunas regulaciones civilistas al articulado del procedimiento del trabajo, como si el problema fuera el código en que se encuentran y no la esencia de cada institución. Veamos las críticas centrales.

**La analogía.** El principio de la inmediatez y la concentración y rapidez del proceso fueron las claves en el código procesal laboral de 1948. Un ejemplo para los profanos en estas materias: En el artículo 59 del Código Procesal del Trabajo se establece que en cualquier estado del proceso el juez podrá ordenar la comparecencia de las partes a fin de interrogarlas libremente sobre los hechos controvertidos. En la actualidad, bajo los mandatos del Código Procesal Civil lo que se solicita es un interrogatorio de parte, el juez fija una fecha de comparecencia al empleador, si no asiste en la siguiente oportunidad se determina que si presentó excusa se le fijará una nueva fecha, en esta nueva oportunidad el empleador podrá solicitar un plazo para responder las preguntas del trabajador en otra oportunidad, es decir, para evacuar esta sola prueba el juzgado ha debido fijar

4 fechas, que por lo general tienen un intervalo de dos o tres meses y he aquí que se ha gastado en tiempo más de un año, lo que no sería posible bajo los mandatos del mencionado artículo 59 del CPT.

¿Y esta demora, por qué? Porque el juez aplica por analogía el Código de Procedimiento Civil, pues es la costumbre sin anteponer, por ejemplo, los principios constitucionales. El proceso laboral de 1948 tiene en teoría una dinámica tal que le da facultades suficientes al juez para dirigir el proceso y resolver dentro del mismo espíritu del código todas las situaciones que se le plantean. Pero, se repite, ello en la práctica no es así, pues de por medio está implícita la noción de reglar todas las facultades del juez para evitar arbitrariedades y despropósitos, tal como es posición recurrente en materia penal y civil.

El espíritu del código de 1948 se dirige a establecer rápidamente cuál es el nudo central de la *litis*, y en caso de dudas sobre los hechos, para disiparlas, se decretan pruebas como la declaración de las partes, los testimonios o la inspección judicial.

La única salida válida consiste en interferir la analogía al Código Procesal Civil (art. 145 CPT) explicitando que en caso de no existir norma debe acudirse en primer término a los principios constitucionales y al derecho comparado. En definitiva, si ante esa alternativa estuviéramos, es preferible acoger el código procesal laboral de 1948 o el procedimiento civil actual, pero la mezcla desafortunada de los dos es nefasta, como se ha venido dando en la práctica, y fortifica la ley 712.

### **El olvido de la relativización de unas pruebas y la revalorización de otras**

Ya se ha insistido hasta el agotamiento de los lectores que deben relativizarse la carga

probatoria del interrogatorio de parte, testimonios y documentos; pero al mismo tiempo, debe dársele mayor importancia a las reglas de la experiencia y obviamente a los indicios y presunciones. Es conveniente demostrar que sí se puede y un ejemplo, reiterado en ponencias anteriores, es una disposición del código peruano: “Artículo 41°. Indicios. Los actos, circunstancias o signos suficientemente acreditados a través de los medios probatorios, adquieren significación en su conjunto cuando conducen al juez a la certeza o convicción en torno a un hecho relacionado con la controversia. En el proceso laboral, los indicios pueden ser, entre otros, las circunstancias en las que sucedieron los hechos materia de la controversia y los antecedentes de la conducta de ambas partes”.

### **3. Negarse a abordar los graves problemas en la administración de justicia**

Y no se vaya a decir que al legislador no se le advirtieron los graves problemas en la administración de justicia, especialmente sobre la necesidad de intervenir en las causas del enfrentamiento de altas cortes, pues los memoriales llegados a las oficinas del Senado sobre este asunto fueron numerosos, y en ellos se proponía la ampliación de las causales de casación de violación, no sólo de la ley, sino de la Constitución, y rebajando al máximo el hiperformalismo de este recurso extraordinario.

Pero pudo más la fuerza de la tradición expresada en los miembros de la Comisión para mantener esta exótica isla de la casación lejos de la Carta Política y de su imperio en el resto de instituciones del país. Los últimos enfrentamientos nos han dado la razón, el legislador debería haber intervenido en esta pugna a favor de los principios constitucionales.

# El proyecto de reforma constitucional a la administración de justicia y la acción de tutela

Por  
**José  
Luciano  
Sanín  
Vásquez**

*Director Académico de la Escuela Nacional Sindical  
Profesor Facultad de Derecho  
UNAULA*

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez acaba de presentar al Congreso un proyecto de acto legislativo “por medio del cual se reforma la constitución política en materia de administración de justicia”, que no inició su trámite este año pero que será debatido el próximo año por el Congreso.

En sus 25 artículos propone tantos y tan delicados temas que se hace imposible describirlos y analizarlos en este breve artículo, tan sólo enumerándolos nos percatamos de la reforma en 12 materias: el debido proceso, la extinción de dominio de bienes, la acción de tutela, los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la carrera en la administración de justicia, el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, las fuentes del derecho, el nombramiento de los magistrados de las altas cortes, las funciones de las altas cortes, los facultades de la corte constitucional, la regulación de la acción de inconstitucionalidad y la administración de la rama judicial.

En lo que toca a la protección de los derechos humanos y en especial a los derechos laborales, haré un breve análisis crítico de las propuestas de reforma a la acción de tutela.

## **¿Qué se le quiere cambiar a la acción de tutela?**

De ser aprobado el proyecto, la acción de tutela quedaría limitada en su acceso, y más excepcional aún, en su procedibilidad y su ámbito de protección bastante restringido, tanto por los derechos que protegería (serían excluidos los derechos sociales) como por las órdenes que podrían impartir los jueces.

Veamos cada uno de los puntos del proyecto al respecto:

### **La competencia en materia de la acción de tutela**

“Toda persona, natural o jurídica, tendrá acción de tutela para reclamar ante los jue-

ces no colegiados, competentes de acuerdo con la ley.”

Se pasaría de una competencia de todos los jueces, a una de sólo los jueces unipersonales y de acuerdo a regulación legal, lo que podría conducir a que se especialice el conocimiento de la tutela en algunos jueces.

Cuando se propone este cambio se argumenta que la acción de tutela congestiona la jurisdicción ordinaria y en especial a las altas cortes. El argumento de la congestión de las altas cortes es válido pero podría resolverse con otras fórmulas menos lesivas del mecanismo.

Los efectos previsibles por este cambio en la competencia serían, en primer lugar, un obstáculo para el acceso ciudadano a la protección de los derechos fundamentales, lo que eliminaría una de las principales características de la tutela; de otro lado excluiría a las altas cortes y eventualmente, de acuerdo al desarrollo legal que se le dé, a otros jueces del conocimiento de la tutela, lo que los alejaría aún más de la demanda ciudadana de justicia material y de la aplicación directa de la constitución.

### **Los derechos que se pueden proteger con la acción de tutela**

“...la protección inmediata de los derechos fundamentales de que trata el Capítulo I del Título II de la Constitución...”

Si algún aspecto es profundamente lesivo del proyecto es éste, dado que se excluye la posibilidad de la protección de los derechos sociales, económicos y culturales por la vía de la acción de tutela. Derechos reconocidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como fundamentales, aunque la constitución no los denomine



como tal, y que han sido ampliamente protegidos por los jueces, dejarían de tener protección inmediata; situaciones de vulneración al acceso a la educación, al mínimo vital, al pago de pensiones y salarios, a la seguridad social en salud, etc., tendrían que resolverse por mecanismos judiciales ordinarios.

La discusión alrededor de la fundamentalidad y protección inmediata por vía judicial de los derechos sociales dista de ser pacífica<sup>1</sup>, sin embargo, y en vista de la pavorosa situación social que vive nuestro país y

1. *La justicia-bilidad de los derechos sociales fundamentales.* Rodolfo Arango, febrero 2001.

la inercia estatal para afrontarla, el constituyente de 1991 acogió el modelo de organización política y social denominado Estado Social de Derecho, del cual se deriva la justificación de la protección judicial inmediata de los derechos sociales fundamentales en ciertas situaciones especiales. Con la reforma, además de excluirse la vía de la acción de tutela para la garantía de una justicia material mínima para todos los ciudadanos, se desnaturaliza el papel del Estado.

### **La acción de tutela contra providencias judiciales**

“...No habrá tutela contra decisiones judiciales...”

Como decíamos en un artículo anterior, este tema se ha vuelto de especial interés a raíz del denominado y ya reiterativo “choque de trenes”, ante el cual el proyecto propone la exclusión constitucional de la acción de tutela contra providencias judiciales que constituyen vías de hecho, dejando por fuera del control constitucional las actuaciones de los jueces.

Estaríamos convencidos que algunos de los problemas que se han presentado en este tema se podrían resolver a través de una regulación legal que precise la procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias judiciales, dicha regulación buscaría resolver varios de los “traumas” que esta figura le crea a la seguridad jurídica, a la jerarquía y grados de conocimiento entre los jueces, a la especialidad de los mismos y a su independencia.

En términos generales, se buscaría que las causales de procedibilidad se establecieran

de acuerdo con la doctrina desarrollada por la Corte Constitucional, que fuera conocida por un superior jerárquico del juez que tomó la decisión acusada de vía de hecho, que tenga límites de tiempo para interponerse (dos meses), y en el caso de las dos altas cortes, las tutelas contra sus providencias serían conocidas en primera instancia por una sala diferente a la que produjo la providencia, y en segunda instancia ante la otra alta corte, esto es, si es contra una sala del Consejo de Estado, la primera instancia sería en una sala diferente de dicha corporación y la segunda instancia sería ante la Corte Suprema de Justicia, y al contrario. Todo esto incorporando la propuesta que se refiere al requisito de haber planteado el asunto de constitucionalidad desde el inicio del proceso ordinario.

### **Las órdenes de protección que pueden emitir los jueces**

“...ni a través de ella podrán los jueces imponer a las autoridades públicas obligaciones de imposible cumplimiento o que supongan alterar las Leyes, Ordenanzas o Acuerdos del Plan de Desarrollo o del Presupuesto Nacional, Departamental o Territorial...”

Con esta limitación al alcance de las órdenes de protección que pueden emitir los jueces cuando resuelven una acción de tutela, se está desnaturalizando la naturaleza jurídica de la misma al imposibilitarse alterar decisiones de otros órganos del poder público que vulneren derechos fundamentales. Si un juez no puede ordenar para una situación específica la inaplicación de una norma jurídica o la inclusión de una situación no prevista en ella, no podrá pro-

teger el derecho vulnerado y su decisión no será más que un llamado a las autoridades para que se sujeten a la constitución.

Frente a la acción de tutela existe un vacío en la jurisprudencia y en la doctrina con respecto a su naturaleza jurídica, lo que ha impedido en muchos casos otorgarle sus verdaderos alcances en el ordenamiento jurídico, y sobre todo le ha ido quitando fuerza al desconocerse su esencial naturaleza, un procedimiento de control ante la amenaza o vulneración de derechos fundamentales.

Precisamente por tratarse de una actividad de control (en nuestro caso ejercido por los jueces), dista y sobrepasa las tradicionales concepciones acerca de la función jurisdiccional y la colocan en el vértice de los poderes públicos, por fuera de los mismos y por tanto con capacidad para controlarlos.

De ser aprobada esta propuesta se incrementarían los agravios contra la constitución y la administración de justicia ocasionados con las reiteradas, permanentes y masivas acciones y omisiones vulneradoras de derechos fundamentales en cabeza de las autoridades, sin que frente a estas conductas los jueces puedan ordenar su modificación y mucho menos su sanción.

### **La tutela contra particulares**

“...La Ley establecerá taxativamente los casos en los que la acción de tutela proceda contra particulares encargados de la prestación de un servicio público y cuya conducta afecte grave y directamente el interés particular del solicitante, o respecto de quien se halle en estado de indefensión...”

Con esta propuesta se excluiría la tutela contra particulares frente a los cuales el



accionante se encuentre en situación de subordinación, definida por la Corte Constitucional como “La subordinación es la expresión del vínculo jurídico de dependencia de una persona con respecto a otra, en virtud del cual, el sujeto pasivo está obligado a recibir y a acatar las órdenes impartidas por quien ocupa la posición dominante en la respectiva relación. Entendida así la noción, resulta claro el hecho de que no sólo hay subordinación cuando media un contrato de trabajo, siendo este el caso más caracterizado de tal situación, sino también, cuando quiera que resulte



una relación de dependencia con efectos en derecho... El Constituyente de 1991 contempló la posibilidad de que la tutela procediera también contra particulares, lo cual no está previsto en otras legislaciones. Posiblemente se debe ello a que, en principio, se ha considerado, erróneamente, que es el Estado, a través de las autoridades públicas, quien viola, por acción u omisión, los derechos fundamentales de las personas, cuando la realidad demuestra que éstos también son vulnerados, en forma quizás más reiterativa y a menudo más grave, por los mismos particulares. Esta disposición puede calificarse como una novedad y como un notable avance dentro del campo del derecho público, por cuanto permite, bajo unas condiciones específicas, que se protejan los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando éstos han sido vulnerados por otros particulares, ya sean personas naturales o jurídicas".<sup>2</sup> En concreto, la reforma de ser aprobada impediría que los trabajadores del sector privado que se encuentran en situación de subordinación frente al empleador, no podrán utilizar la acción de tutela para protegerse de la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales, quedando por tanto en la impunidad muchas situaciones hasta hoy protegidas por los jueces de tutela; casos de libertad sindical, derecho de asociación, trato digno y justo en el trabajo, no tendrían protección judicial.

2. Sentencia T-272 de 1993 Corte Constitucional

## **¿Que hacer?**

Desde esta perspectiva no sería adecuado interrumpir el proceso de construcción institucional y jurisprudencial de la acción

de tutela y del sistema de control constitucional colombiano, introduciendo reformas que modifiquen su estructura o funcionamiento esencial, bastaría con aplicarse al desarrollo y extensión de las grandes virtudes que el sistema ha podido mostrar y construirle jurisprudencial y doctrinariamente controles a la labor de la Corte Constitucional y de los jueces de tutela, y en algunos casos tendrían que realizarse reformas al nivel legal y reglamentario para mejorar los procedimientos y el funcionamiento de la jurisdicción constitucional sin limitar sus posibilidades de control a las autoridades públicas y a los particulares. Resulta paradójico que el mecanismo de acceso a la justicia que mayor credibilidad y confianza ha creado entre los ciudadanos, se proponga limitar; por el contrario, se deberían extender sus características al resto de mecanismos de acceso, de tal forma que los ciudadanos prefieran acudir al Estado y a sus instituciones en busca de la solución de sus conflictos y eviten el uso de la violencia y las vías de hecho para obtener la garantía de sus derechos fundamentales.

La mejor conclusión es que se organice el debate acerca de la justicia y la acción de tutela; el tiempo de los balances parece que ha concluido y es tiempo de reformas, lo más saludable es que la judicatura, la academia, el nuevo gobierno y el nuevo congreso, deliberen de cara al país sobre este crucial asunto para la vida institucional de nuestro sistema democrático. Los temas están enunciados, los argumentos hay que desarrollarlos y las decisiones debemos construirlas con las mejores y más convenientes propuestas.