



LA RESPUESTA LABORAL AL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA: El contexto político¹

Mauricio Cárdenas Piñeros

Cuando a comienzos de 1992 el gobierno de Colombia presentó al Congreso el proyecto de privatización de la empresa de telecomunicaciones, Telecom, el sindicato de la compañía experimentó una gran sorpresa. Durante los dos años anteriores las propuestas relativas al futuro de la compañía y del sector habían sido discutidas con los altos funcionarios del gobierno encargados de implementar las políticas de liberalización eco-

nómica. Desde la perspectiva del sindicato, la innovación tecnológica y la autonomía en el manejo de fondos constituían la clave del éxito futuro de la empresa. Para el gobierno la privatización era una prioridad; sin embargo, las personas inicialmente nombradas por el presidente Gaviria para dirigir la compañía y el ministro de Comunicaciones reaccionaron positivamente a la presión ejercida por el sindicato y reconocieron la validez de su aporte al proceso, aceptando

¹ Traducción del capítulo 4 de la tesis doctoral del autor presentada al Graduate School of International Studies de la Universidad de Denver y titulada *Neoliberalism and the Labor Movement in Colombia*, 1995. La traducción fue realizada por Diana Silberman y la edición por Eduardo Sáenz Rovner y el autor. Agradezco a los miembros de mi comité de disertación su constante ayuda durante mi estadía de un año en la Universidad de Pittsburgh redactando el manuscrito, particularmente al profesor Michael Jiménez (Departamento de Historia de la Universidad de Pittsburgh) y a los profesores John McCamant,

Joseph Szyliowicz y George DeMartino (Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver). Igualmente a la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, a la Comisión Fulbright y al Centro de Negocios Internacionales de la Universidad de Pittsburgh por su ayuda financiera. Finalmente, al profesor Billie DeWalt, director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh, y a su equipo de colaboradores por el apoyo logístico y moral que me brindaron, y a mi esposa Aída y a mis hijos Juan Pablo y Alejandro por su paciencia y comprensión.

debatir opciones. Una vez posesionado el ministro, el proyecto legislativo de privatización presentado al Congreso excluyó todos los elementos de las conversaciones previamente realizadas con el sindicato. Según el joven ministro, no había ninguna razón para proceder en forma distinta a como lo había hecho el presidente Gaviria en 1990, cuando se presentó al Congreso -y se aprobó en un tiempo desusadamente corto- el paquete de reformas económicas. Algunas semanas después el ministro renunció, tras la huelga de los trabajadores de Telecom que mantuvo al país aislado del resto del mundo durante varios días, y el gobierno retiró del Congreso el proyecto de privatización. Los sindicatos celebraron su aparente victoria cuando fueron llamados una vez más a discutir el nuevo proyecto legislativo que mejoraría el funcionamiento de Telecom en el futuro².

Apenas dos años antes el movimiento sindical había carecido de influencia en el Congreso, cuando se encontraba en proceso de aprobación la nueva legislación laboral que legitimaría las prácticas flexibles de contratación y despido empleadas por el sector privado durante los 70 y los 80. En ese entonces, ni siquiera la amenaza de convocar una nueva huelga nacional produjo logros significativos del movimiento sindical en su oposición al neoliberalismo. El gobierno había conseguido presentar dicha convocatoria como "una incitación al desorden público" y, en consecuencia, tomó medidas policivas suficientemente fuertes para desalentar cualquier participación en la huelga. La administración Gaviria pudo utilizar por última vez -dado que la nueva legislación laboral transferiría dichos poderes discrecionales al sistema judicial- la facultad de suspender el reconocimiento legal a los sindicatos beligerantes que participaron en la huelga general en noviembre 14 de 1990.

¿Qué cambió en el ámbito colombiano entre la fallida huelga nacional y la aparentemente exitosa huelga de los trabajadores de Telecom -la cual se convertiría en un hito en la historia laboral del país? ¿Qué condujo al comportamiento desafiante de un movimiento laboral organizado por empleados de cuello blanco, completamente conscientes de los riesgos de la represión? En otro escrito he señalado cómo la política neoliberal inicial de Gaviria obtuvo un pronto apoyo político en el Congreso y se aceleró subsecuentemente, como resultado de los pactos de integración económica celebrados con países vecinos (especialmente Venezuela) y de la poca efectividad de los cambios políticos gradualmente introducidos³. He mostrado también que ello fue posible gracias a una larga tradición de ortodoxia económica y a la legitimación de los conceptos del Banco Mundial respecto a la necesidad de políticas que impulsaran la reestructuración industrial e hicieran la economía colombiana más competitiva.

A continuación me centraré en las estrategias sindicales desarrolladas para responder al neoliberalismo y trataré de explicar la evolución de la correlación de fuerzas estatales y laborales en el ámbito de la política⁴. Con el fin de caracterizar tales estrategias, las enmarcaré en el contexto político de la lucha emprendida por las confederaciones laborales colombianas contra el neoliberalismo entre 1960 y 1980. Posteriormente me referiré a las estrategias empleadas por las confederaciones y los grandes sindicatos afectados por la política de apertura económica de Gaviria entre 1990 y 1994, en particular, y dado el precedente sentado por los huelguistas de Telecom, a las condiciones políticas que permitieron o inhibieron la repetición de su modelo de lucha contra el neoliberalismo -expresado en forma de privatización

² Más adelante me referiré a la posterior evolución y detalles adicionales de este caso. En este punto vale la pena recordar que esto fue sólo una pequeña victoria para la organización de trabajadores. De hecho, algunos líderes sindicales pasarían varios meses en prisión, acusados de haber convertido la huelga en un "acto terrorista", mientras que otros se verían obligados a recurrir a la clandestinidad y, aunque el gobierno terminaría por abandonar la idea de privatizar de manera inmediata el sector de las telecomunicaciones, los proyectos de reorganización de Telecom se tradujeron en leyes y decretos presidenciales que serían definidos unilateralmente menos de un año después. En efecto, las concesiones otorgadas a operadores privados de servicios de telefonía celular (principios de 1994) se convertirían en la más grande privatización realizada en Colombia hasta la fecha. Durante algunos meses la huelga de abril de 1992 continuaría siendo considerada un hito en la lucha del movimiento laboral contra el neoliberalismo; sin embargo, la privatización de hecho a la que daría origen (y la sucesiva expedición de un marco legal favorable a la privatización) haría tal huelga irreplicable.

³ Me refiero al capítulo 3 de mi tesis doctoral, capítulo titulado "Neoliberalism in Colombia: Origins and Current Developments".

⁴ Mi búsqueda de explicaciones en el terreno de la política tiene que ver con la posibilidad de aplicar la literatura que relaciona

las reacciones del movimiento laboral organizado ante el neoliberalismo, con las tendencias de democratización que se observan en Latinoamérica. Véase, Guillermo Campero y Alberto Cuevas, compiladores, *El sindicalismo latinoamericano en los 90: sindicatos y transición democrática*, Santiago, CLACSO, 1991. Existe una relación entre las luchas sindicales a nivel nacional -frecuentemente dirigidas por confederaciones o por empleados públicos- y el proceso de transformación del sistema político en Colombia, que pasó de ser una democracia restringida a ser una democracia más abierta, a pesar de la persistencia de ciertos niveles de represión. De hecho, en el corto lapso transcurrido entre las dos huelgas descritas, la expectativa, largamente mantenida por organizaciones laborales y populares, de una transformación que les otorgara poder en el escenario político fue parcialmente satisfecha con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Teniendo esto en cuenta me centraré en el la estrategia sindical de la huelga: tanto las nacionales -o generales-, que implican un desafío al régimen, como aquellas que adquieren una connotación política a causa de su naturaleza ilegal o por su calidad de indicadores de beligerancia. También consideraré los intentos de promover una "concertación" de políticas públicas, las coaliciones de fuerzas políticas y sociales, la participación electoral directa o indirecta y las acciones legales, en la medida en que éstos pueden entenderse como una forma de responder a las políticas neoliberales.

y reducción del sector público- durante los dos años siguientes⁵.

A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, los sindicatos de empleados públicos colombianos han estado a la vanguardia del movimiento laboral de oposición al neoliberalismo⁶. De hecho, a causa del aislamiento relativo de los sindicatos obreros en Colombia (con pocas excepciones, sindicatos de empresa), éstos se han centrado en la búsqueda de ventajas económicas para sus afiliados y no en aspectos a nivel gremial o de rama industrial o en el diseño de políticas públicas que puedan afectar las condiciones de segmentos mayores de la población trabajadora⁷. Como resultado, la mayoría de las posiciones asumidas por el movimiento laboral a partir de 1970 -con relación a políticas salariales, inflación, gasto social, servicios públicos y, más recientemente, desarrollo industrial y minero, finanzas públicas, infraestructura y comercio exterior- han sido determinadas por la dirigencia de los sindicatos de empleados públicos⁸. El análisis de su actual respuesta a la privatización y la reducción del sector público demuestra un interés creciente en el patrón de reestructuración industrial resultante de la apertura y en las decisiones de política pública.

No existe aún un balance definitivo de la efectividad de la acción laboral organizada en respuesta al

neoliberalismo en Colombia, especialmente durante el proceso de "apertura" iniciado por Gaviria. Sin embargo, las lecciones del pasado que se revisarán a continuación indican que la implementación del neoliberalismo no es lineal ni está determinada exclusivamente por la voluntad de tecnócratas locales o consultores económicos extranjeros⁹. El movimiento sindical colombiano ha cuestionado el espacio de maniobra de los formuladores de políticas y se ha visto forzado en el pasado -debido a su limitada influencia política y a la represión permanente- a recurrir a acciones de confrontación para impulsar cambios en el rumbo y ritmo de introducción de las políticas neoliberales. Pese a ello, los sindicatos han encontrado en la nueva Constitución de 1991 una oportunidad de acceder a formas institucionales de desafiar el neoliberalismo.

La evolución del movimiento sindical hasta la administración Gaviria

La ausencia de participación laboral organizada en el escenario de la política pública es un fenómeno de vieja data causado por la fragilidad de los lazos existentes entre las fuerzas políticas y el movimiento sindical colombiano desde la década de los años 40, por las divisiones históricas a su interior (generadas por razo-

⁵ En otro capítulo de mi tesis doctoral enfoco la reacción sindical respecto del patrón de reestructuración industrial, centrándome en estudios de casos de conflictos laborales. La relación entre dichos conflictos localizados y las formas de acción sindical examinadas aquí radica en la influencia que tienen las decisiones de políticas públicas sobre la ocurrencia de tales conflictos localizados. De hecho, como lo demuestra la evolución de la lucha adelantada por las confederaciones, los sindicatos de empleados públicos asumieron el liderazgo del movimiento laboral colombiano a partir de 1960, debido a la importancia que concedían a cuestiones de política pública, a su beligerancia y número de afiliados y a la decadencia de los sindicatos obreros, asociada con el estancamiento del sector manufacturero y las estrategias de ajuste laboral de este último. Sin embargo, tal liderazgo enfrenta actualmente limitaciones causadas por la ocurrencia simultánea de cambios introducidos por las políticas de "apertura" en los sectores público y privado. Al respecto, aunque la oposición exitosa de los trabajadores de Telecom a la privatización puede verse como fuente de inspiración para los sindicatos del sector privado que enfrentan estrategias de reestructuración industrial a nivel de compañía, la liberalización del mercado (en contraste con el alto grado de regulación mantenido en la industria de las telecomunicaciones) impone restricciones más fuertes a la posible respuesta de los sindicatos del sector privado. En el último capítulo de mi tesis doctoral comparo estos acontecimientos colombianos con experiencias latinoamericanas contemporáneas similares, poniendo a prueba la capacidad de explicación de las teorías actuales sobre la respuesta laboral al neoliberalismo y sugiriendo alternativas más sólidas.

⁶ Por ejemplo, Brasil, donde la efectividad de la respuesta laboral al neoliberalismo se ha basado en el número creciente de trabajadores de la industria y donde ha habido una relación directa de los sindicatos y las políticas electorales, a través de sus vínculos con las organizaciones populares. O México y Argentina, donde los sindicatos de empleados públicos no han podido oponerse a las políticas de privatización de largo alcan-

ce, pero los sindicatos obreros han coordinado respuestas sectoriales y nacionales.

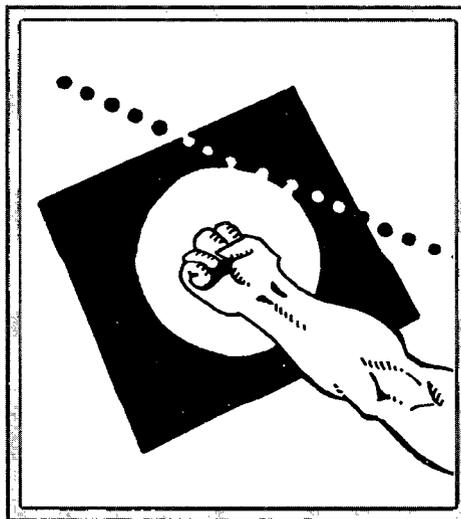
⁷ Con la intensificación del neoliberalismo a principios de los años 90, los incipientes sindicatos de industria surgidos de la fusión de sindicatos de empresa se han interesado en cuestiones de política pública, especialmente en lo relativo a comercio exterior, infraestructura y desarrollo industrial. Sin embargo, exceptuando el sindicato de trabajadores del sector eléctrico (constituido hasta el presente por empleados del sector público, a causa del lento avance de la privatización de los servicios de generación y distribución de electricidad), su influencia sigue siendo bastante limitada.

⁸ Véase Hernando Gómez *et. al.*, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá, Fedesarrollo, Fescol, Cerec, 1986.

⁹ De hecho, en el trasfondo de las (al parecer) ortodoxas medidas tomadas en Colombia durante las tres últimas décadas, subyace un conflictivo cuadro político y social. Hasta qué punto éste representa un obstáculo para la lógica de los economistas ortodoxos, depende, por supuesto, de cómo se canalice el conflicto. Aparentemente está emergiendo una tendencia organizativa, surgida de cambios políticos recientes, que se expresa en el caso del movimiento laboral en una convergencia de las dos principales confederaciones (la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, y la Confederación General de Trabajadores Democráticos, CGTD) y una revitalización de las estrategias de "acción unitaria". Tales cambios están facilitando que los sindicatos aprovechen mecanismos institucionales para desafiar al neoliberalismo, en vez de limitarse a ejercer oposición por fuera de los límites del sistema político. En este sentido, incluso las críticas internas a la participación del presidente de la CUT en la firma del pacto social de fines de 1994 pueden entenderse como un endurecimiento y realineamiento de las fuerzas sindicales opositoras a la continuidad de las reformas neoliberales durante la administración del presidente Ernesto Samper, aunque sin acudir a acciones extremas, tales como la convocatoria a un paro general.

nes ideológicas y personalistas) y por el excesivo foco de las confederaciones y federaciones en la orientación de las negociaciones colectivas a nivel de empresa.

De hecho, desde la renuncia de Alfonso López Pumarejo a la presidencia (1945) el movimiento sindical organizado ha tenido muy poco que decir respecto a la definición de políticas gubernamentales económicas y sociales y su agenda no ha contado con representantes en ningún sector político de influencia¹⁰. Además, desde sus inicios en 1930, el movimiento sindical colombiano ha estado fragmentado en confederaciones nacionales con grados diversos de éxito y supervivencia. La CUT (Central Unitaria de Trabajadores) y la CGTD (Confederación General de Trabajadores Democráticos), principales organizaciones contemporáneas, son de fundación reciente: la primera en 1986 y la segunda en 1992; sin embargo, sus afiliados habían hecho parte de confederaciones desaparecidas que lograron establecer alianzas -algunas de ellas bastante frágiles- con grandes sindicatos independientes¹¹. La más pequeña de las confederacio-



nes actuales, la CTC (Confederación de Trabajadores de Colombia) es la sucesora de la organización sindical más antigua, que desempeñó un papel dominante en los años 30 y 40, debilitándose progresivamente con la aparición de confederaciones competidoras y, más recientemente, con los despidos masivos ocurridos en compañías estatales. Por otra parte, la actividad de todas las confederaciones se ha visto restringida por un conjunto de cláusulas introducidas en la legislación laboral en 1945, las cuales privilegian la negociación colectiva a nivel de empresa y no por rama industrial o al nivel nacional¹².

A diferencia de otras organizaciones laborales latinoamericanas que han sido actores influyentes -por lo menos hasta hace muy poco- en el interior de la estructura de los partidos dominantes (México y Venezuela), o cuya presión ha tenido efectos reales en el curso económico y político de sus países (Cono Sur), la debilidad del movimiento laboral colombiano ha

dado pie a la administración tecnocrática de las políticas económicas y ha contribuido a la ausencia de retos significativos para los dos partidos tradicionales que

¹⁰ Durante sus dos periodos de gobierno, López Pumarejo apoyó el crecimiento del movimiento sindical e intervino en la solución de conflictos, poniéndose generalmente de parte de los sindicatos. Sin embargo, esta etapa -llamada de "incorporación"- no dejó una huella duradera. Por el contrario, creó las condiciones para una posterior reacción en contra de la "negociación política" y su sustitución por las negociaciones colectivas a nivel de empresa, la toma de decisiones administrativas absolutamente unilaterales y la adopción de medidas gubernamentales. Además, el pacto conocido como Frente Nacional -firmado por los partidos liberal y conservador para alternarse en la presidencia de 1958 a 1974 y poner fin a una guerra civil no declarada que cobró cerca de 300.000 vidas en los años 40 y 50- eliminó la necesidad de apoyarse en el movimiento laboral organizado para obtener poder. Desde entonces, los vínculos entre el movimiento sindical y los partidos tradicionales se han debilitado aún más. Véase Daniel Pécaut, "Colombia", en Jean Carriere, Nigel Haworth y Jacqueline Roddick, compiladores, *The State, Industrial Relations and the Labor Movement in Latin America*, New York, Saint Martin's Press, 1989, pp. 263-303. Véase también Ruth Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

¹¹ Por ejemplo, la confederación más grande -CUT- se ha dividido internamente desde su fundación en 1986, en tendencias diversas: el llamado *bloque democrático*, constituido por antiguos líderes de las confederaciones liberales y conservadoras tradicionales y afiliado al denominado "*free trade union movement*" estadounidense; los antiguos líderes de la desaparecida confederación comunista, quienes conservaron sus instituciones educativas y de investigación; los antiguos líderes del llamado sindicalismo independiente, quienes supues-

tamente conservaron vínculos con el movimiento guerrillero. En 1990 emergió una nueva tendencia -postperestroika y posterior a los acuerdos de paz- asociada con el M-19. Finalmente, como se ha evidenciado con el rechazo de un número importante de miembros del comité ejecutivo de la confederación a la participación del presidente de la CUT en la firma del pacto social de fines de 1994, nuevas razones de división interna continúan produciéndose.

¹² Aunque la Constitución del 91 contiene cláusulas que favorecen la participación de movimientos laborales organizados en la discusión de políticas públicas, aún está por aprobar en el Congreso una ley que desarrolle mecanismos específicos. El único avance legal en esta materia se ha dado con la presencia de representantes sindicales, junto con los de otras fuerzas sociales y populares, en las discusiones del plan de desarrollo de la administración Samper. Adicionalmente, en contraste con la estrategia de la administración Gaviria de continuar la tradición -iniciada por administraciones previas a comienzos de los años 80- de favorecer la "concertación del aumento anual en el salario mínimo", convocando a los líderes sindicales (y también a los empresariales) a la mesa de negociación, pero definiendo los cambios unilateralmente, la administración Samper introdujo la figura del pacto social. Aunque la presencia sindical en sus deliberaciones fue controvertida y causó divisiones adicionales a las históricas entre las confederaciones y al interior de ellas, la nueva figura significó una ruptura con tal tradición. Prácticamente cualquier otra forma de participación laboral en la discusión de asuntos de política pública se da en forma ad hoc o como resultado de acuerdos logrados en el marco de conflictos laborales respecto de contratos o estrategias empresariales (éste ha sido recientemente el caso de las compañías estatales de petróleo, electricidad y telecomunicaciones).

detentan el poder¹³. Sin embargo, como se mostrará más adelante, los conflictos laborales esporádicos han recordado a los diseñadores de políticas que no carecen de interlocutores en el país.

La debilidad actual del movimiento laboral se remonta a la época del Frente Nacional (1958-1974), cuando los arreglos políticos destinados a poner fin a la guerra civil no declarada y conocida como “la Violencia” abrieron una brecha creciente entre los partidos tradicionales -que se alternaban en el poder- y el movimiento laboral como un todo. De hecho, ni los conservadores ni los liberales tenían que servir los

intereses de los sindicatos para permanecer en el poder¹⁴. En el interludio, la aparición de movimientos de izquierda, descontentos con el régimen excluyente, proporcionó un terreno propicio al surgimiento de sindicatos independientes¹⁵. A medida que los empleados de cuello blanco de los sectores público y bancario empezaron a organizarse y los obreros radicales fueron expulsados de las confederaciones tradicionales, es decir, aquellas habitualmente cercanas a los dos partidos dominantes¹⁶, el movimiento laboral se tornó crecientemente autónomo con respecto al Estado y se unió a los débiles movimientos de izquierda en su oposición a los gobiernos del Frente Nacional¹⁷. De

¹³ Como mostraré más adelante, el movimiento laboral colombiano ha desafiado esporádicamente a los gobiernos, e incluso ha logrado algunas de sus metas económicas, especialmente cuando la “acción unitaria” de las diversas confederaciones supera su desunión histórica. Sin embargo, el costo ha sido alto: aumento de la represión política y endurecimiento de la reglamentación que limita las actividades sindicales. Las reformas constitucionales a las que me referiré posteriormente y las cláusulas de la legislación laboral de 1990 -que por primera vez en la historia plantearon, para los sindicatos, la posibilidad de involucrarse directamente en actividades económicas y políticas- ofrecen indudablemente algo de contrapeso a las dos tendencias mencionadas. En el terreno político, sin embargo, prácticamente todos los intentos de convertir en votos la fuerza sindical han fracasado; además, exceptuando las alianzas tradicionales celebradas con los débiles partidos de izquierda, la mayoría de las coaliciones de líderes laborales y figuras políticas han tenido matices clientelistas y muy poco significado para los trabajadores afectados por las políticas neoliberales. Algunos de los casos contemporáneos a los que me referiré, que involucran la resistencia de los sindicatos a la reestructuración del sector público, pueden ser también excepcionales, en la medida en que trascienden las inquietudes de un grupo selecto de trabajadores y se relacionan con una agenda política de mayor amplitud. Un análisis de la naturaleza cíclica y de largo plazo de la represión-integración del movimiento laboral colombiano en el sistema político puede encontrarse en el libro de Víctor Manuel Monayo y Fernando Rojas, *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, Medellín, Editorial Lealon, 1978.

¹⁴ Es cierto, sin embargo, que -a diferencia de la naturaleza corporativa de otros regímenes latinoamericanos y a pesar de la cercana relación inicial de la CTC con algunos sectores del partido liberal, así como la de la UTC con algunos sectores de la Iglesia Católica vinculados al partido conservador- ningún gobierno colombiano se había apoyado en el movimiento laboral organizado para mantener su estabilidad. Las administraciones de López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) constituyen la excepción, especialmente la segunda, durante la cual el movimiento laboral organizado se tomó las calles (julio de 1944) para protestar por la detención temporal de López, ordenada por oficiales del ejército que orquestaron un fallido golpe; poco después López respondió promoviendo una legislación que haría extensivas a todos los trabajadores prestaciones de ley hasta entonces otorgadas solamente a unos pocos sindicalistas. Sin embargo, bajo el Frente Nacional las élites de los partidos tradicionales se unieron más que nunca y reforzaron la naturaleza clientelista del Estado, alimentando una burocracia que debía lealtad a sus patrones políticos y no a los líderes laborales. En consecuencia, la estabilidad del sistema político colombiano continuó siendo independiente -a un nivel más alto- del apoyo de los sindicatos a los partidos dominantes que compartían el poder.

¹⁵ Esto constituyó, de alguna forma, un cambio en la tendencia histórica descrita por Charles Bergquist en su estudio *Los trabajadores en la historia latinoamericana*, Bogotá, Siglo XXI, 1988. De hecho, el autor argumenta que la predominancia, durante la mayor parte del siglo, de una economía orientada hacia la exportación de café contribuyó a la perspectiva conservadora de los sindicatos y al carácter básicamente económico de sus metas. En sus propias palabras, “las diferencias en la estructura del sector exportador son las que mejor explican la notable diferencia existente entre los movimientos de trabajadores latinoamericanos y la irregularidad del poder detentado por la izquierda...” (Bergquist, pp. 43-44); “...el éxito relativo del modelo de desarrollo ha dependido de la debilidad organizativa de los movimientos de trabajadores y la impotencia de la izquierda política” (Bergquist, p. 367). Finalmente, “...bajo el corporativismo liberal de los 30, los movimientos obreros perdieron beligerancia y fueron institucionalizados con acuerdo a la ley. Las iniciativas represivas del partido conservador, a finales de los 40, domesticaron y debilitaron aún más el movimiento obrero, reduciéndolo a la impotencia política e ideológica” (Bergquist p. 419).

¹⁶ Las confederaciones tradicionales eran la CTC, fundada en 1936 y cercana al partido liberal, y la UTC, fundada en 1945 y cercana al partido conservador. Las dos organizaciones se convirtieron en instrumentos de la persecución desatada contra líderes de izquierda en los años 50 y principios de los 60, a pesar de que por lo menos una de las dos, la CTC, había sido fundada por socialistas, comunistas y los liberales que apoyaron la primera administración de López Pumarejo.

¹⁷ La experiencia colombiana de la sindicalización de empleados de cuello blanco (en los años 60 y los 70) contrasta con la de otros países. De hecho -con pocas excepciones, especialmente el petróleo, el cemento y la industria agropecuaria-, la principal fuente de radicalismo práctico e ideológico fue proporcionada por intelectuales que, literalmente, se apoderaron de las organizaciones de los sectores público y bancario, conduciéndolas a huelgas prolongadas y otras formas de protesta: toma de rehenes, ocupación de iglesias, huelgas de hambre, autoinmovilización (por encadenamiento) y similares. En el caso de la huelga de dos meses de la administración de impuestos (finales de 1970) los líderes laborales, que habían planeado cuidadosamente asestar un golpe al corazón del Estado colombiano, llegaron a publicar y distribuir un folleto que instruía a los contribuyentes sobre cómo evadir impuestos eficazmente. Las medidas del gobierno para prevenir la sindicalización del sector público y la banca privada, así como las estrategias de cooptación sindical y represión política, lograron frenar la acción de los líderes radicales en los sindicatos de cuello blanco, por lo menos hasta la huelga de Telecom en 1992. Véase David Parker, “White-Collar Employees in Latin American Labor History”, en *Latin American Labor News* (Nos. 6 y 7, 1992-1993), p. 10.

este modo, a pesar de las medidas que se tomaron inicialmente para asegurar apoyo social al Frente Nacional y de la cercanía del gobierno a la UTC y la CTC¹⁸, la antigua confederación (la de mayor tamaño en ese entonces) organizó una huelga nacional contra la administración del presidente Guillermo L. Valencia en 1965¹⁹. Como consecuencia de la misma el gobierno canceló el aumento previsto de las tarifas de transporte público, y modificó la legislación laboral para garantizar la acumulación retroactiva de cesantías²⁰. Sin embargo, la protesta de los sindicatos no impidió que el presidente Valencia firmara un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, por el cual se comprometía a "eliminar los efectos negativos para el gasto público de las peticiones de los empleados públicos y de las huelgas"²¹.



La administración del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) combinó su experimento liberal consistente en la promoción de las exportaciones y políticas de austeridad fiscal con un duro golpe a la beligerancia de los empleados

públicos y a los sindicatos obreros independientes²². De hecho, la reclasificación de grandes segmentos de empleados públicos dejó a muchos de ellos sin derecho a participar en negociaciones colectivas. La introducción de un límite de 40 días para las huelgas y el subsiguiente periodo obligatorio de arbitramento puso en evidencia la intención del gobierno de acortar los conflictos laborales, especialmente en la industria manufacturera. En esta ocasión el movimiento laboral organizado no respondió tan efectivamente como en la huelga nacional de 1965; sin embargo, la presión laboral impidió que el Congreso aprobara una legislación que habría privatizado la administración financiera del ahorro forzoso -destinado a constituir eventualmente parte de las cesantías o del paquete a entregar en caso de retiro²³. Los resultados de las elecciones presidenciales de 1970 hablan

por sí mismos: por primera vez en 24 años surgió una significativa escisión política de orden clasista²⁴. Con el apoyo de las clases popular y trabajadora, Gustavo Rojas Pinilla, el dictador militar de los años 50, se

¹⁸ Tal proximidad se debió no solamente a los orígenes históricos de las confederaciones tradicionales, sino también al apoyo que éstas proporcionaron a la huelga de empleadores (1957) que derrocó la dictadura militar que antecedió al Frente Nacional.

¹⁹ Dichas medidas incluyeron una flexibilización de las restricciones impuestas por el gobierno a la organización de sindicatos laborales que habían sido claves en las administraciones conservadoras y la dictadura militar de los años 40 y 50. Así, el número de sindicatos -al igual que la intranquilidad laboral largamente acallada- creció rápidamente en este periodo, mientras que el gobierno intentaba "pacificar" el campo con operaciones militares -patrocinadas por los Estados Unidos- similares a las empleadas en Vietnam. El descontento urbano no constituía todavía una preocupación prioritaria para el gobierno.

²⁰ Para entonces las operaciones militares desarrolladas por el gobierno para eliminar las llamadas "repúblicas independientes" rurales -remanentes de la guerra civil no declarada de los años 50 entre liberales y conservadores- habían dado origen a un movimiento guerrillero campesino, aún activo: las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Intelectuales castristas habían fundado otro grupo guerrillero rural, el ELN (Ejército de Liberación Nacional), que dos décadas más tarde se uniría a las FARC en su lucha armada contra el gobierno. Finalmente, los maoístas establecerían otro grupo guerrillero, el EPL (Ejército Popular de Liberación), que posteriormente firmaría un acuerdo de paz con el gobierno en 1990 y participaría en política. Los vínculos establecidos entre estos grupos guerrilleros y algunos de los líderes sindicales colombianos constituyen una de las razones de la "guerra sucia"

declarada contra los sindicalistas, que alcanzó su punto máximo durante la administración Barco (1986-1990) y aún continúa.

²¹ Citado por Janet Corredor, *Los trabajadores estatales y la descentralización*, Bogotá, FENALTRASE-CITE, 1989, p. 13.

²² Tal beligerancia tiene raíces ideológicas. En el caso de los empleados públicos, los sindicatos fueron dirigidos por socialistas de denominaciones diversas, la mayoría de los cuales criticaba el papel desempeñado por el partido comunista. En el caso de los trabajadores de la industria, los sindicatos radicales fueron conducidos por el partido comunista y convergieron en la CSTC (Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia), como consecuencia de su expulsión de la CTC en 1990. Hasta hace muy poco tiempo, sin embargo, las posiciones sindicales más extremistas se han dado entre los sindicatos de empleados bancarios, pero gobiernos previos habían definido las actividades bancarias como servicio público, convirtiéndolo en ilegal la participación de dichos trabajadores en las huelgas. Ninguno de los sindicatos beligerantes de este periodo tuvo vínculos con las dos confederaciones laborales tradicionales.

²³ Habrían de transcurrir dos décadas más para la privatización de los fondos de cesantías, uno de los componentes principales de la reforma legislativa laboral del presidente Gaviria.

²⁴ En 1946 un renombrado político populista, Jorge Eliécer Gaitán, consiguió dividir el voto del partido liberal, basando su campaña en una plataforma antioligarquía. Gaitán fue asesinado en 1948 y su muerte contribuyó a exacerbar la guerra civil no declarada entre liberales y conservadores.

convirtió en el ganador virtual de las elecciones, pero la administración Lleras Restrepo demoró la publicación de los resultados electorales y entregó el poder al candidato oficial conservador, Misael Pastrana²⁵.

A comienzos de su mandato -caracterizado por una reversión de las políticas sociales paliativas promovidas por Lleras, tales como la Reforma Agraria, y por un incremento en las políticas de promoción de exportaciones- Pastrana afrontó una nueva huelga nacional en 1971. Los sindicatos dirigidos por comunistas y expulsados de la CTC en 1960 habían creado en 1965 una nueva confederación, la CSTC, que, a pesar de no haber obtenido reconocimiento legal, unió fuerzas con la UTC y la CTC²⁶. Simultáneamente aumentó la polarización política en el país y comenzó una nueva era de represión militar, inicialmente en el campo, contra la guerrilla y las organizaciones campesinas radicales, y posteriormente -al final de la administración López Michelsen (1974-1978) y durante la administración Turbay Ayala (1978-1982)- en las áreas urbanas, contra el movimiento laboral organizado y el social en general, limitando el alcance de las protestas de los sindicatos contra las

políticas de liberalización económica de los diferentes gobiernos²⁷.

Paradójicamente, el incremento en la tasa de crecimiento económico ocurrido durante los años 70 no estuvo acompañado de un mejoramiento en la calidad de vida del trabajador promedio ni condujo a una disminución del radicalismo de los sindicatos, a pesar de los esfuerzos iniciales de la administración López Michelsen para hacer su agenda neoliberal más digerible, convocando a una “concertación” de las políticas de precios y salarios, garantizando a la CSTC y la CGT reconocimiento legal, nombrando a una progresista política como ministra de Trabajo y prometiendo que el gobierno no recurriría al arbitramento obligatorio en caso de huelgas que se prolongaran por más de 40 días²⁸. De hecho, las huelgas más prolongadas y masivas de los sectores público y privado tuvieron lugar poco después, en medio de niveles de inflación y pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores sin precedentes²⁹.

En septiembre de 1977 un para nacional de 24 horas, dirigido por las cuatro confederaciones laborales (que fue más allá de una simple protesta)³⁰, sacu-

²⁵ Como reacción a este supuesto fraude electoral, cuatro años más tarde los seguidores de Rojas Pinilla que se habían unido previamente a las FARC, decepcionados con su organización jerárquica, crearon un nuevo grupo guerrillero: el M-19. Durante su etapa de clandestinidad (que se prolongó hasta 1990) el M-19 estableció vínculos estrechos con algunos sectores del movimiento laboral, apoyó varias huelgas de trabajadores y denunció a dirigentes sindicales corruptos; incluso secuestró y asesinó al presidente de la CTC a comienzos de la década de los años 80. Junto con el partido comunista, el M-19 sigue siendo probablemente el más influyente movimiento político en el interior de la CUT (Central Unitaria de Trabajadores), la más grande de las confederaciones laborales, creada en 1986 como resultado de la fusión de disidentes con la UTC, la CTDC y sectores independientes.

²⁶ Poco después se crearía una cuarta confederación, como resultado de las divisiones internas de la UTC respecto a su afiliación internacional. De hecho, la nueva central creada en 1971 -CGT (Confederación General del Trabajo)- se uniría a la CLAT (Central Latinoamericana de Trabajadores, organización fuertemente influenciada por los principios de “tercer orden” de la democracia cristiana y opositora del capitalismo y el marxismo ortodoxos), mientras que la UTC permanecería -al igual que la CTC desde la purga de comunistas- afiliada a la ORIT (Organización Interamericana de Trabajadores, estrechamente vinculada a la AFL-CIO de los Estados Unidos).

²⁷ Según Marc Chernik y Michael Jiménez, “después de 1974 (último año del Frente Nacional) la política de izquierda se comprende mejor como la puesta en marcha de formas de oposición, largamente planeadas, al dominio de la élite, en el marco del rediseño del capitalismo y el Estado colombianos... A lo largo del siglo XX no emergió en Colombia ninguna propuesta democrática liberal presentada por reformadores provenientes de la clase media ni tampoco una alternativa social democrática bajo la égida de una clase trabajadora coherente dotada de organizaciones políticas independientes. La oposición al poder de la oligarquía se canalizó básicamente a través

de movimientos sociales dispersos y organizaciones guerrilleras”; véase Marc W. Chernik y Michael Jiménez, “Popular Liberalism, Radical Democracy and Marxism: Leftist Politics in Contemporary Colombia, 1974-1991”, en Barry Carr y Steve Ellner, compiladores, *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika*, Boulder, West View Press, 1993, pp. 62-63.

²⁸ La agenda neoliberal de López incluía la sustitución de las prestaciones de los trabajadores por un denominado “salario integral”, medida que sería adoptada 16 años más tarde durante la administración Gaviria y sólo para la franja de empleados con ingresos más altos. Contemplaba también la creación de zonas francas orientadas a la exportación, con exenciones tributarias y un régimen especial de contratación laboral, similares a las maquiladoras mexicanas. Sin embargo, la ausencia de apoyo por parte del Congreso y la oposición laboral impidieron la implementación de la mayor parte de la agenda neoliberal, con excepción de las políticas de liberalización financiera y comercial.

²⁹ En 1976 las huelgas de los empleados y médicos del Instituto de Seguros Sociales (la más grande organización del país) y la de los trabajadores de la industria del cemento (en la que participaron afiliados de la mayoría de las grandes compañías), pusieron a prueba las políticas laborales “progresistas” de López. El hecho de que éste tuviera que recurrir al estado de sitio y a la emergencia económica para poner fin a los conflictos, habla por sí mismo. Pese a que los sindicatos del Instituto de Seguros Sociales lograron dar marcha atrás a las políticas gubernamentales y consiguieron la renuncia del ministro de Trabajo (hecho que sólo se repetiría 16 años más tarde con la huelga de Telecom), a partir de ese momento aumentó la militarización del manejo dado por el gobierno a los conflictos laborales. No sorprende que, al dirigirse al Congreso por última vez, López haya señalado los supuestamente estrechos vínculos del movimiento laboral y la guerrilla, calificándolos de auténtica amenaza para la supervivencia de las “instituciones democráticas colombianas”.

dió el gobierno de López Michelsen y proporcionó a la siguiente administración amplia justificación para la adopción de una doctrina nacional de seguridad como base de la política laboral³¹. De hecho, durante la administración Turbay todas las protestas y huelgas se interpretaron como intentos de desestabilización por parte de la izquierda, y sus promotores fueron perseguidos exhaustivamente³².

Según Chernick y Jiménez,

A partir de esta huelga nacional el movimiento laboral colombiano declinó a causa de las luchas sectarias, la cooptación gubernamental y una fuerte represión oficial. A comienzos de los 80 los repetidos intentos por movilizar a la población para realizar protestas a gran escala terminaron en fracaso. Las organizaciones de la clase trabajadora colombiana opusieron muy poca resistencia a las políticas económicas y sociales neoliberales de López y Turbay... Bajo el gobierno de Turbay el autónomo aparato militar no pudo, o no quiso, diferenciar la subversión guerrillera de otras formas de protesta social³³.

No sorprende que el movimiento laboral se dividiera profundamente ante la convocatoria a una nueva huelga nacional en 1981. De hecho, las confederaciones tradicionales (UTC y CTC) y la más joven CGT optaron por no participar abandonando a la organización dirigida por comunistas (CSTC)³⁴. Esta polarización del movimiento laboral habría de conti-

nuar hasta el final de la administración siguiente (Betancur) cuando tendría lugar una gran reorganización y redistribución de los miembros de los sindicatos.

La administración de Belisario Betancur (1982-1986) hizo gran énfasis en un acuerdo de paz negociado con la guerrilla, al tiempo que impuso medidas de austeridad a la clase trabajadora. Como resultado de la crisis fiscal y la de la balanza de pagos, y buscando satisfacer las exigencias del Fondo Monetario Internacional, el gobierno estableció topes drásticos para los incrementos salariales de los empleados públicos y eliminó los subsidios otorgados a las empresas de servicios públicos. A pesar de la severidad de la crisis económica, el movimiento laboral fue incapaz de resolver sus diferencias internas y una vez más la CSTC asumió el liderazgo no compartido de una fracasada huelga nacional a mediados de 1985. Para entonces el gobierno había perdido la esperanza de alcanzar un acuerdo de paz con la guerrilla y había tomado estrictas medidas contra la confederación comunista, incluyendo la suspensión de su personería jurídica y la congelación de sus fondos. Además, realizando una movida inesperada, la administración Betancur nombró como ministro de Trabajo para los meses restantes de su periodo a un líder de la UTC, Jorge Carrillo, quien llegaría a convertirse en gestor fundamental de la fundación de la CUT -sería su primer presidente- apenas tres meses después de terminada la administración Betancur.

³⁰ Según Jorge Castañeda, "a lo largo de los años 70, y durante la mayor parte de la década siguiente, el llamado Movimiento Cívico se convirtió en uno de los procesos de origen popular más importantes en la historia moderna de Colombia. Los habitantes de las ciudades se unieron para exigir servicios, democracia municipal, recursos, vivienda, tierra y seguridad. El Paro Cívico Nacional de 1977 -que paralizó prácticamente la totalidad del país y estuvo a punto de provocar la caída del gobierno- constituyó el clímax del movimiento. Las huelgas urbanas continuaron en los 80 y contribuyeron, junto con el fin del sistema de gobierno bipartidista, a la implementación de dos importantes reformas políticas, poco antes de que se elaborara el borrador de la nueva Constitución: el Decreto Constitucional No. 1 de 1986, que preveía la elección popular directa de alcaldes y concejales y el Régimen Municipal, que transfería la administración del ingreso y el gasto municipales a las autoridades locales". Jorge Castañeda, *Utopía Unarmed*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1993, p. 222. Desde esta perspectiva se ignora virtualmente el papel de las cuatro confederaciones (UTC, CTC, CSTC y CGT) en el paro nacional de 1977; Castañeda no concede ninguna atención a la importancia de peticiones tales como un aumento general de salarios que contrarrestara la inflación ni a la publicidad desarrollada por la dirigencia de las confederaciones en torno a la preparación de la huelga. Ciertamente, pese a que los dirigentes laborales constituían la cabeza visible del movimiento, el malestar social que se desencadenó aquel día no fue controlado por ellos. Sin embargo, las manifestaciones -algo anárquicas- estaban muy lejos de conseguir que cayera el gobierno. La literatura especializada muestra un aparente consenso sobre la cuestión de si las protestas cívicas posteriores fueron o no el origen de la descentralización en la segunda mitad de la década de los

años 80 y de los cambios constitucionales de principios de los 90. Al respecto, es cierto que -con excepción de unos pocos sectores, tales como el sindicato de maestros del departamento de Nariño- el liderazgo del movimiento laboral organizado no tuvo una participación importante en el proceso político de los años 80 que condujo a las reformas. Véase *Foro* (Revista del Foro Nacional por Colombia), una de las instancias de pensamiento asociadas al Movimiento Cívico.

³¹ Turbay expidió un "Estatuto Nacional de Seguridad" pocos días después de su posesión, en agosto de 1978. Pese a que el estatuto fue presentado como un mecanismo legal para hacer frente al narcotráfico y el terrorismo, se usó principalmente para perseguir a presuntos simpatizantes de izquierda, incluidos los dirigentes laborales y sus organizaciones.

³² Según las organizaciones de derechos humanos, la Administración Turbay es responsable del encarcelamiento de más de 60.000 presuntos izquierdistas, así como de haber torturado a un gran número de ellos. Además, el gobierno restringió actividades sindicales como manifestaciones, uso de pancartas y carteleros, distribución de literatura crítica e incluso la preparación colectiva de pliegos para la negociación de convenciones laborales.

³³ Chernick y Jiménez, *Op. cit.*, pp. 68-69.

³⁴ La CGT se había aliado con la CSTC y los sindicatos independientes durante los años 70, compartiendo con las otras dos confederaciones -UTC y CTC- la conducción del paro nacional de 1977. Sin embargo, después de aceptar la fusión con la regional de Cundinamarca de la UTC -que a su vez abandonó a la UTC- las inclinaciones anticomunistas de la CGT la acercaron más a las confederaciones tradicionales.

Como escriben Chernick y Jiménez,

con la creación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) a mediados de los años 80 se hizo evidente una realineación del movimiento laboral. Fundada en 1986, la CUT constituyó un formidable desafío a las confederaciones tradicionales. Más todavía, la CUT se veía a sí misma como el núcleo democrático social de una izquierda colombiana renovada, a la manera del altamente exitoso Partido dos Trabalhadores del Brasil, rechazando la estrategia sindicalista de miras estrechas, convocando a los movimientos populares. Pero, a diferencia de su homóloga del Brasil, la clase trabajadora, dividida, débil y desmoralizada, no pudo constituirse en el punto de apoyo de una nueva política de izquierda. La CUT se convirtió en blanco de escuadrones de la muerte; para 1991 cientos de sus líderes y seguidores habían sido asesinados³⁵.

Al final de la administración Betancur el gobierno produjo un meticuloso estudio sobre la evolución del mercado laboral colombiano en las tres décadas precedentes, según el cual existía una tendencia hacia el aumento del número de huelgas y de trabajadores que participaban en ellas; se observaba además un incremento continuo en la proporción relativa de los conflictos laborales surgidos en el sector público y de aquellos relacionados con el incumplimiento de las convenciones laborales colectivas por parte de la administración, tanto en el sector público como en el privado. Como resultado de la recesión económica y las medidas de austeridad fiscal de principios de los años 80, más de la mitad de los paros realizados en la industria manufacturera y cerca del 90% de los del sector público se debieron a protestas sindicales cau-

sadas por violaciones de las convenciones -las cuales constituían evidencia de las estrategias empleadas en la reestructuración industrial y los programas de ajuste financiero del sector público como medio de reducir los costos laborales³⁶.

La administración siguiente -del presidente Virgilio Barco- abordó inicialmente las cuestiones laborales desde una perspectiva aparentemente progresista: otorgó rápidamente reconocimiento legal a la CUT -las administraciones previas habían dilatado procesos similares durante casi 10 años, afectando a una de las predecesoras de la CUT, la CSTC-; invitó a representantes de la CUT a la mesa de negociaciones laborales colectivas en la región bananera de Urabá (asolada por la violencia), a pesar de la resistencia de los dueños de las plantaciones; elaboró un borrador de una nueva Constitución que promovería la participación de la fuerza laboral en la administración, la propiedad y los beneficios de las empresas colombianas, y convocó el Consejo Laboral Tripartito para discutir estrategias de generación de empleo y una reforma del Código Laboral y de las instituciones de seguridad social, antes de presentar proyectos legislativos al Congreso³⁷.

Sin embargo, la buena disposición de Barco hacia el movimiento laboral organizado fue prontamente superada por la "guerra sucia" declarada contra los líderes sindicales y simpatizantes de izquierda durante su administración³⁸, y por la disminución y privatización de entidades gubernamentales nacionales resultante de las leyes de descentralización municipal aprobadas por el Congreso a mediados de los años 80³⁹. Más aún, tal como había sucedido durante la administración López doce años atrás, los llamados iniciales en pro de una "concertación" fueron abandonados y su equipo económico diseñó unilateralmente un plan de

³⁵ Chernick y Jiménez, *Op. cit.*, p. 72.

³⁶ Véase Hollis Chenery *et al.*, *Informe de la Misión de Empleo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1986.

³⁷ Véase Germán Navarrete, "Sin armonía obrero-patronal no es posible el desarrollo", *El Tiempo*, febrero 5, 1987, p. 3B.

³⁸ En las memorias del congreso de la CUT realizado en 1989 los directivos sindicales hacen referencia a la muerte violenta -a manos de atacantes desconocidos- de más de 300 sindicalistas en los tres años anteriores. Véase CUT, *Conclusiones del Segundo Congreso Nacional*, Bogotá, diciembre de 1989. Esta cifra es citada posteriormente -sin actualizar- por la Oficina Internacional del Trabajo en sus informes acerca de la situación laboral colombiana. Véase OIT, *World Labor Report*, Ginebra, 1982. Un recuento detallado de las estadísticas de violencia, incluido el asesinato de sindicalistas, puede encontrarse en *Cien Días* (publicación trimestral del CINEP, centro jesuita de educación popular y derechos humanos). A nivel más general, Chernick y Jiménez sostienen que la "guerra sucia de los 80, dirigida principalmente contra nuevos partidos políticos y movimientos sociales frenó el surgimiento de una izquierda no armada, contribuyendo, entre otras cosas, a fortalecer la acción de elementos que favorecían estrategias de insurrección. La fragilidad de la movilización popular y la gue-

rra sucia impidieron que los nuevos movimientos sociales aprovecharan las reformas políticas de Betancur-Barco como plataforma de una política democrática radical" (Chernick y Jiménez, p. 73). Finalmente, según Castañeda, "la represión de la izquierda colombiana y la magnitud de sus pérdidas no tienen paralelo en la historia latinoamericana moderna" (Castañeda, p. 116). De hecho, el autor estima que más de 30.000 militantes, activistas y simpatizantes de izquierda fueron asesinados en Colombia en las tres últimas décadas, cifra que supera las estadísticas del Cono Sur durante las dictaduras militares y las de El Salvador durante los años de guerra.

³⁹ Paradójicamente, los decretos de descentralización municipal que afectaron directamente la afiliación sindical en las entidades gubernamentales liquidadas o reducidas, e indirectamente los salarios de la burocracia (dada la creciente transferencia de dineros fiscales a las regiones y las medidas de austeridad fiscal) fueron resultado de las presiones ejercidas por el movimiento cívico de finales de los años 70, que llegó a la mayoría de edad gracias a la preparación del paro nacional de 1977. En cierto sentido, el proceso ha implicado (a partir de la administración Barco) una redistribución de ingreso que involucra tanto a los empleados públicos sindicalizados como a los trabajadores no sindicalizados, a nivel de contratistas privados y autoridades municipales.

reformas neoliberales que la administración Gaviria implementaría posteriormente, a partir de 1990. De hecho, después de varios intentos fracasados por lograr un acuerdo político aprobado por los altos tribunales, que legitimara un mecanismo plebiscitario para integrar una asamblea constituyente, la administración Barco recurrió a los políticos tradicionales del Congreso para que impulsaran un proceso de reforma constitucional más lento y menos ambicioso⁴⁰. Con esta actuación se esfumó la posibilidad de una alianza con el movimiento laboral, que había parecido posible cuando la CUT se manifestó en favor del llamado de Barco a un plebiscito en 1987⁴¹.

Un año después la CUT -en esta ocasión, aliada con la CTC y la CGT⁴²- convocaba a una nueva huelga nacional, en respuesta a la renuencia de la administración Barco a considerar un nuevo pliego de peticiones presentado por las tres confederaciones. Además del rechazo a los planes de privatización del gobierno (el cual contemplaba la liquidación de los sistemas portuario y ferroviario de propiedad del Estado), a la descentralización municipal y a la puesta en funcionamiento de agencias temporales de empleo, las peticiones incluían un incremento del nivel general de salarios; la congelación temporal de los precios de alimentos y de tarifas de servicios públicos y transporte; la ratificación de los acuerdos de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) relativos al derecho de organizar sindicatos; el cumplimiento por parte del gobierno, de pactos firmados con el movimiento cívico; y la eliminación de los escuadrones paramilitares involucrados en el asesinato de líderes de organizaciones laborales y populares⁴³.

Esta última petición se relacionaba directamente con el rechazo a una “guerra sucia” que había significado la aniquilación virtual de la dirigencia de la Unión Patriótica (UP), único símbolo subsistente de los fallidos acuerdos de paz celebrados por la administración previa y la guerrilla⁴⁴. Los nexos entonces existentes entre la UP y la CUT se evidencian en la escogencia, después de representarla con relativo éxito en la campaña presidencial, de Bernardo Jaramillo Ossa como dirigente máximo de la UP (1987), tras el asesinato de Jaime Pardo Leal, antiguo líder sindical que había dirigido la asociación de empleados de la rama judicial. Jaramillo Ossa, quien también fue asesinado (durante la campaña presidencial de 1990) había sido organizador de una de las predecesoras de la CUT (la CSTC) en la región bananera de Urabá.

Al igual que las dos demostraciones que la precedieron, la huelga nacional de octubre de 1988 no logró mejorar la capacidad del movimiento laboral organizado para influir en la política⁴⁵, y mostró las profundas divisiones existentes en el interior de la CUT: aunque Carrillo, su presidente, celebró un pacto de última hora con Barco y su ministro de Gobierno (César Gaviria) para suspender la huelga, otros sectores lo desconocieron y siguieron adelante⁴⁶. Carrillo presentó su renuncia, pero la presión de otros líderes de la CUT impidió que fuese aceptada; sin embargo, a partir de ese momento la influencia del llamado *bloque democrático* (antiguos líderes de la UTC y la CTC) disminuyó⁴⁷.

Al tiempo que la CUT, la CTC y la CGT luchaban unidas contra el neoliberalismo y la represión, los sindicatos independientes del MOIR (Movimiento Obre-

⁴⁰ Véase Jaime Buenahora, *El proceso Constituyente: de la propuesta estudiantil a la quiebra del bipartidismo*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1991.

⁴¹ La reforma constitucional naufragaría a causa de la presión ejercida por los narcotraficantes -rechazados por la administración Barco. La situación provocó nuevos llamados a un plebiscito para la integración de la Asamblea Constituyente, que finalmente tuvo lugar en octubre de 1990 durante la administración Gaviria.

⁴² Tras cinco años de aplicación del principio de “acción unitaria” con las confederaciones tradicionales y de oposición a la influencia comunista en el movimiento laboral, la CGT cambió su orientación en 1986. En ese año la “antigua dirigencia” asumió el liderazgo de la organización y llevó a cabo una purga de la cúpula de la federación regional de la UTC, con la cual se había fusionado la CGT en 1981. Aunque la CGT fue invitada a tomar parte en la creación de la CUT, la nueva dirigencia decidió mantenerla como confederación separada y no apoyó las actividades de la CUT hasta que se logró un consenso respecto de la convocatoria a un nuevo paro nacional en 1988. La CTC había roto, a su vez, con la UTC y los sindicatos independientes dirigidos por el MOIR (Movimiento Obrero Independiente Revolucionario, inicialmente de línea maoísta y posteriormente nacionalista), a causa de discrepancias respecto a la orientación de la CTDC, nueva confederación resultante de la fusión de estas dos organizaciones, que se esperaba hiciera contrapeso a la acción de la CUT. Las razones básicas de la protesta eran muy similares a las de los años anteriores: pérdida del poder adquisitivo causada por la infla-

ción, asesinatos y desapariciones atribuidos a la acción combinada de fuerzas militares y paramilitares, eliminación de subsidios y recortes en el gasto social, efectuados con el fin de pagar la deuda externa. Véanse los números publicados en 1988 por *Voz* (semanario oficial del Partido Comunista Colombiano).

⁴³ Véase *Voz*, suplemento especial sobre el paro nacional, noviembre 3 de 1988.

⁴⁴ La UP nació en 1984, como resultado de los acuerdos de paz suscritos por la administración Betancur y las FARC. Cuando esta última retomó la lucha armada en 1985, los militantes de la UP se convirtieron en blanco fácil de los escuadrones paramilitares y de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas y de seguridad que supuestamente actuaban “por su cuenta”. Para 1994, más de 1.000 militantes de la UP habían sido asesinados, entre ellos sus dos candidatos a la presidencia.

⁴⁵ El gobierno manejó la huelga exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad nacional; más de 2.000 militantes de izquierda fueron detenidos ese mismo día y, al igual que tres años antes, la personería jurídica de varios de los sindicatos participantes fue suspendida.

⁴⁶ Carrillo compartió plenamente el argumento del gobierno en cuanto a que la guerrilla aprovecharía la intranquilidad social creada por la huelga nacional. Barco aceptó discutir las peticiones presentadas por las confederaciones seis meses antes.

⁴⁷ Véanse los números publicados en 1988 por *Voz*.

ro Independiente Revolucionario) creaban una nueva confederación -la CTDC-, fusionándose con las organizaciones que habían permanecido dentro de la UTC (que fue disuelta) para contrarrestar la ventaja numérica de la CUT. Aunque la nueva confederación compartía con la CUT y sus aliados el rechazo al neoliberalismo, su punto de vista sobre la represión era diferente: para la CTDC la causa real de la misma era el apoyo supuestamente proporcionado por los comunistas y otros grupos de izquierda de la CUT al conflicto armado; las divisiones internas del movimiento laboral facilitaron la implementación de las políticas neoliberales promovidas por los estudios sobre prioridades de reestructuración industrial patrocinados por el Banco Mundial entre 1988 y 1989.

En febrero de 1989, la insatisfacción de las confederaciones con los resultados de la última ronda de negociaciones tripartitas para acordar el incremento del salario mínimo (acontecimiento anual en el cual el gobierno tenía legalmente la última palabra) llevó a sus líderes a organizar demostraciones de protesta. Por primera vez desde 1980 todas las confederaciones se unieron a la protesta, independientemente de sus diferencias respecto del conflicto armado. Los dirigentes laborales se quejaban de que la administración Barco había continuado con la práctica del gobierno anterior de aumentar el salario mínimo y el nivel general de salarios del sector público en un porcentaje inferior al incremento de la tasa anual de inflación⁴⁸.

Hasta entonces la mayoría de las huelgas se relacionaban con el incumplimiento de contratos por parte de la administración -tendencia identificada 4 años atrás por el estudio del mercado laboral encargado por la administración Barco-, a pesar del crecimiento de la economía⁴⁹. Los paros de finales de 1989 estuvieron relacionados con protestas políticas, constituyéndose en huelgas de solidaridad (contra la llamada "guerra sucia") y representando prácticamente un tercio del total de actividades de esta índole⁵⁰. Según Dick Parker, la aparición de la CUT -fundada en 1986- contribuyó a una nueva radicalización del movimiento laboral colombiano: "...en años recientes la militancia de la CUT se ha reflejado en su participación en huelgas (84,5% del total) y el notorio incremento de huelgas políticas (maestros: 43%; industria manufacturera: 56%; agricultura: 77%)..."⁵¹

Sin embargo, el recurso de la huelga política no proporcionó al movimiento laboral un mayor grado de influencia, ni en el escenario legislativo ni en los intentos de "concertación" de políticas laborales. Los sindicatos fueron incapaces, por ejemplo, de realizar una gestión que contribuyera a la aprobación de un proyecto de ley, presentado al Ministerio de Trabajo a principios de 1989 y orientado a desestimular la contratación de trabajadores temporales⁵². Por otra parte, las confederaciones se abstuvieron de participar en las sesiones del consejo laboral convocado por el gobierno a finales del mismo año, a causa de la

⁴⁸ Mientras que la inflación había alcanzado el 28,6% en 1988, el aumento del salario mínimo decretado para 1989 fue sólo del 26% y el ajuste del nivel general de salarios en el sector público fue aún más bajo. Véase U.S. Department of Labor, *Foreign Labor Trends: Colombia 1988-1989*, U.S. Printing Office, Washington, 1989. Ésta era una práctica común en Colombia. Con excepción de la administración Turbay (que por otra parte, recurrió a un tratamiento estrictamente militar de los conflictos sindicales), prácticamente en todas las negociaciones tripartitas de salarios durante los años 80 el salario mínimo se había incrementado en un porcentaje inferior al de la inflación del año anterior. En el caso del incremento anual del nivel general de salarios para el sector público -invariablemente definido en forma unilateral por el gobierno- la brecha era mucho más grande: en 1985, durante la administración Betancur, el gobierno estableció para el incremento salarial un tope del 10%, cuando la inflación del año anterior había alcanzado el 18%. Los asesores económicos arguyeron que contener la inflación requería este tipo de austeridad (los sindicatos consideraban que, en realidad, se buscaba dar cumplimiento a los acuerdos relativos al gasto público y estabilización celebrados con el Fondo Monetario Internacional). Irónicamente, y a pesar de la aplicación continuada de dicha lógica, el precio de los bienes de consumo alcanzaría uno de los niveles más altos registrados a principios de los años 90 (cerca del 33%, por contraposición con el promedio anual de inflación del 25% registrado durante la década anterior), hecho que se atribuiría a la liberalización del mercado de capitales (combinada con altas tasas de interés que estimularon el flujo de capital y el lavado de dólares); pese a todo, el gobierno no modificó sus políticas de incremento salarial.

⁴⁹ Durante la segunda mitad de la década de los años 80, el número de huelgas se ha mantenido prácticamente constante:

161 en 1985, 129 en 1986, 150 en 1987, 104 en 1988 y 167 en 1989. Véase Alvaro Delgado, *Colombia: balance huelguístico*, CEIS, Bogotá, 1991.

⁵⁰ Huelgas de solidaridad organizadas para protestar por el asesinato de sindicalistas de los sectores petrolero, de la industria del cemento, agropecuario, de la industria automotriz, de la educación pública y de la rama judicial. Véase "Balance huelguístico - 1989", *Voz*, febrero 15 de 1990, pp. 6-8.

⁵¹ Dick Parker, "Trade Union Struggle and the Left in Latin America, 1973-1990", en Barry Carr y Steve Ellner, compiladores, *The Latin American Left: From the Fall of Allende to Perestroika*, Boulder, West View Press, 1993, p. 219.

⁵² También podría argumentarse que las confederaciones no estaban dispuestas a gestionar ningún proyecto legislativo del gobierno, ni siquiera en el caso de que fuese útil a su lucha contra el neoliberalismo, como se demostraría durante el segundo semestre de 1990, cuando el Congreso aprobó una nueva legislación laboral que incluía cláusulas orientadas a dificultar las operaciones de empresas de empleo temporal: el movimiento laboral consideró que las cláusulas eran demasiado blandas, por cuanto quería que dichas compañías fuesen completamente eliminadas. Véase U.S. Department of Labor, *Op. cit.*, p. 5. De hecho, como lo demostraron estudios posteriores al publicado a fines de la administración Betancur, mientras que la tasa de crecimiento de empleos permanentes a finales de los años 80 fue prácticamente nula, la tasa de crecimiento de empleos temporales se elevó significativamente, manteniendo la tendencia observada desde finales de los 70. Véase Emmanuel Nieto *et al.*, *Coyuntura laboral*, Escuela Nacional Sindical, Medellín, 1992.

escogencia unilateral de la agenda⁵³. La radicalización creciente de la CUT ahondó las diferencias existentes en el interior de la organización: la elección de una nueva junta directiva fracasó (asamblea general, diciembre de 1989) y se tomó la decisión de posponerla hasta mayo de 1990. Cuando finalmente se renovó la junta, se mantuvieron las divisiones internas entre simpatizantes del partido comunista, el movimiento M-19, los denominados frentes políticos de la guerrilla y los partidos tradicionales, el liberal y el conservador; este último perdió la mayoría relativa que había mantenido desde la fundación de la CUT⁵⁴.

Cuando la administración Barco lanzó su plan para "modernizar la economía" en febrero de 1990, las recomendaciones relativas a la necesidad de reformar la legislación laboral, presentadas por el Banco Mundial seis meses antes, no fueron explícitamente incluidas, ni se prepararon proyectos legislativos específicos. Aún así, las confederaciones expresaron su rechazo total y los sindicatos realizaron su cuota usual de huelgas a lo largo del año (156, contra un promedio de 150 a finales de los años 80)⁵⁵. Los dirigentes laborales centraron su atención en la posibilidad de influir en la selección de los contenidos a discutir en la Asamblea Constituyente que se preparaba, uniendo fuerzas con los líderes de otras organizaciones populares y preparando propuestas que posteriormente serían presentadas en la asamblea⁵⁶. Ésta se consideraba una oportunidad única de acceder a un foro abierto -con la participación de antiguos guerrilleros del M-19 y movimientos menores- que les proporcionaría aquello que las protestas de finales de los años 80 no habían logrado: un espacio en la escena política colombiana, desde el cual podrían promover reformas sociales democráticas y oponerse al neoliberalismo.

De hecho, a pesar de la movilización recurrente y las esporádicas huelgas generales en contra del manejo de la deuda externa y el rol del FMI, el movimiento laboral colombiano había sido golpeado con recortes al gasto social, políticas de austeridad salarial en el sector público, contracción de la industria y crecimiento continuo del sector informal, en medio de una aguda represión política que se ocultaba tras una violencia social generalizada. Como resultado de esta situa-

ción, incluso el sector más sindicalizado -los empleados públicos, que constituían cerca del 50% de la población laboral organizada en el país- vio decrecer el poder adquisitivo de su salario en la última década⁵⁷. El número de trabajadores sindicalizados del sector industrial se redujo significativamente, al igual que su capacidad de negociación.

El recurso de la huelga nacional -lo mismo que el de las protestas regionales cívicas y campesinas de finales de los años 80- se había convertido para los dirigentes laborales en una arriesgada prueba de resistencia a la represión política. El paro nacional de 1977 constituyó un hito en la historia laboral colombiana, quizás el episodio más importante hasta la huelga de Telecom en 1992, pero no consiguió ampliar el alcance de la influencia sindical ni generar mayor tolerancia; por el contrario, provocó (como ya lo habían hecho otros episodios de malestar social) una reacción sistemática contra los sindicalistas -por considerárseles demasiado cercanos al movimiento guerrillero- expresada en asesinatos políticos, desaparición de personas y formas más sutiles de represión.

A pesar de dicha reacción -o tal vez a causa de ella-, la beligerancia laboral, manifestada en huelgas y apoyo a los partidos de izquierda, no disminuyó. Por otra parte, la continuidad del experimento de "cohabitación política" de la CUT (pese a las divisiones internas) indicaba el abandono de viejos dogmatismos, posiblemente la consecuencia más importante del fracasado proceso de paz de mediados de los años 80, junto con la legalización del M-19. La CTD intentó también la cohabitación política, aunque, dado su rechazo de aquellos que supuestamente condonaban el conflicto armado en el interior de la CUT, se mostró menos tolerante con los dirigentes ajenos a su organización. La falta de cohesión del movimiento laboral, que constituyó ciertamente el núcleo de su incapacidad para oponerse con éxito a las políticas neoliberales que antecedieron a la "apertura" de Gaviria, persistió en el contexto de la nueva administración presidencial. Sin embargo, contradiciendo la tendencia histórica, la CTDC (rival de la CUT) asumiría la posición más extrema de oposición a la privatización promovida por

⁵³ Iván Toro, "Los retos del sindicalismo para los años 90", *Deslinde*, marzo de 1990, pp. 61-76.

⁵⁴ Véanse los números publicados en 1989 y 1990 por *Voz*.

⁵⁵ Véase U.S. Department of Labor Foreign, *Labor Trends: Colombia 1990-91*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1991. La intranquilidad laboral puede haber aumentado en 1990, como lo indica la cifra anotada por Delgado: 283 manifestaciones diversas organizadas por el movimiento laboral; sin embargo, el autor no proporciona estadísticas comparativas de años anteriores y posteriores. Véase Delgado, *Op. cit.*

⁵⁶ Dentro de las propuestas se encontraban las siguientes: otorgar nivel constitucional a los acuerdos de la OIT, hacer irreversibles los logros obtenidos por los trabajadores a través de

negociaciones colectivas, garantizar acceso universal a la seguridad social, permitir la participación en política de empleados públicos sindicalizados, autorizar huelgas en todos los sectores (exceptuando el de servicios públicos esenciales) y promover la "concertación" de políticas laborales. Véase "Contrapropuesta temática al acuerdo oficial", *Voz*, septiembre 27 de 1990, p. 8. Véase también ISMAC, *Las organizaciones sociales y la Constituyente - resumen de propuestas y comentarios*, Bogotá, ISMAC, 1990.

⁵⁷ Por ejemplo, entre 1984 y 1988 el ingreso real del empleado público promedio sufrió una reducción de un 15%, como resultado de un programa de austeridad puesto en práctica, y supervisado por el Fondo Monetario Internacional, mucho antes de que las políticas de "apertura" fuesen implementadas por la administración Gaviria.

la administración Gaviria, como lo demostró la realización de la huelga de Telecom.

Chernick y Jiménez consideran “el dramático incremento de las protestas contra el oligárquico dominio bipartidista posterior a 1974” como una serie de conflictos locales aislados, carentes de la coordinación de un movimiento político o social nacional y de fuerza suficiente para desafiar el *statu quo* como lo había hecho en el Brasil el Partido de los Trabajadores⁵⁸. Sin embargo, la persistencia de tales conflictos y el surgimiento de organizaciones coordinadoras nacionales y regionales (con las cuales el movimiento laboral tenía vínculos, en su mayoría a nivel de dirigentes) no pueden ser ignorados. Como tampoco puede desconocerse que contribuyeron a aumentar las expectativas populares en torno a la elección de una Asamblea Constituyente a finales de 1990. De hecho, por primera vez en la historia de Colombia, adquiriría significado real la elaboración de propuestas concretas para la reestructuración del Estado y su rol en la economía por parte de organizaciones populares (incluyendo las confederaciones laborales). El número relativamente alto de votos obtenidos por el M-19 durante las elecciones del primer semestre de 1990 (parlamentarias y presidenciales) resultaría útil posteriormente⁵⁹. Aunque el movimiento laboral en pleno recurriría una vez más a una huelga nacional poco antes de la elección de representantes a la Asamblea Constituyente (como reacción al creciente neoliberalismo de la administración Gaviria), el desarrollo de propuestas para el debate proporcionaría a los dirigentes laborales un nuevo curso de acción: en vez de limitarse a promover protestas sociales hacia el exterior del sistema político, podían aprovechar las ventajas de un campo de acción más amplio en el interior del mismo.

La respuesta del movimiento laboral a la “apertura” de Gaviria

En su discurso inaugural de agosto de 1990, el presidente Gaviria anunció las que serían políticas

prioritarias de su administración: “apertura económica” y “modernización del Estado”. Las administraciones anteriores habían introducido políticas relacionadas, pero Gaviria se proponía dar especial continuidad al programa de modernización iniciado por la administración Barco en febrero de 1990 y a las leyes de descentralización municipal (aprobadas por el Congreso en 1986) que entraron en vigencia en dicha administración. Gaviria expresó su convencimiento de que le era indispensable reestructurar el sector público para implementar la apertura, confirmando los temores del movimiento laboral respecto al endurecimiento del modelo neoliberal y la amenaza directa que éste representaba para la población mayoritaria de sindicalizados, la del sector público, a menos que el movimiento laboral respondiera involucrándose en el proceso de reforma constitucional, uno de los principales componentes de la “modernización” del Estado, (opción favorecida por la CUT⁶⁰) u oponiéndose a las políticas gubernamentales mediante movilizaciones y huelgas (alternativa favorecida por la CTDC y la CGT)⁶¹.

Las cuatro confederaciones laborales se reunieron antes de la toma de posesión presidencial, para preparar las propuestas que someterían a la Asamblea Constituyente y planear una huelga nacional en caso de que la nueva administración se mostrara renuente a dar marcha atrás a las políticas neoliberales⁶². Cuando el presidente Gaviria anunció las prioridades de su gobierno y expidió el decreto que permitiría la realización de un plebiscito para la elección de la Constituyente, los dirigentes laborales optaron por una estrategia combinada: enfrentar las políticas de apertura con movilizaciones y cabildeo en el Congreso, y abrir en la nueva Constitución, un espacio para una agenda social democrática, mediante alianzas políticas. Como ya se dijo, la CTDC terminaría por adoptar una combinación más radical y la CUT una más conciliatoria.

En el contexto descrito, y como extensión de la “unidad de acción” reestablecida a finales de 1989, las cuatro confederaciones programaron una huelga nacional para noviembre 14 de 1990 (pocas semanas antes de la fecha fijada para la elección de los miembros

⁵⁸ Chernick y Jiménez, *Op. cit.*, p. 68.

⁵⁹ Desde 1970 ningún movimiento político de oposición había alcanzado una votación superior al 5%, hasta que los candidatos del M-19 al Congreso y a la presidencia obtuvieron en 1990 una votación superior al 10%. En diciembre del mismo año, durante la elección de delegados a la Asamblea Constituyente, el M-19 obtuvo su más alto porcentaje de votación: 27%. Este resultado permitiría la introducción de un componente social democrático en la que, de otro modo, podría haber sido una Constitución políticamente liberal y económicamente neoliberal.

⁶⁰ Por lo menos desde la perspectiva de los sectores de liderazgo cercanos al M-19 y al partido comunista.

⁶¹ De hecho, la convergencia respecto de la estrategia de confrontación conduciría a la fusión de la CTDC y la CGT en mayo de 1992. La organización resultante -CGTD- conservaría un

enfoque similar, distanciándose de la CUT en lo relativo al manejo de los casos de privatización.

⁶² Inicialmente los dirigentes laborales, junto con los de otras organizaciones populares, buscaron una representación corporativa en la Asamblea Constituyente. Los dirigentes de los partidos políticos, que habían iniciado conversaciones con el presidente electo Gaviria, dos meses antes de su posesión, habían acordado también asignar un número determinado de representaciones en la Asamblea Constituyente con un criterio corporativo. La administración Gaviria expidió decretos de estado de sitio para definir mediante plebiscito el apoyo de la opinión pública a la Constituyente. Setenta representaciones serían asignadas mediante voto popular y se reservaría un número adicional para movimientos guerrilleros que estuviesen dispuestos a deponer las armas antes de que la Asamblea iniciase deliberaciones en febrero de 1991. Véase Mauricio Vargas, *Memorias secretas del revolcón*, Tercer Mundo, Bogotá, 1993.

de la Constituyente). Lo que preocupaba más al movimiento laboral era la reforma de la legislación laboral, que se abría paso en el Congreso sin una participación significativa de las confederaciones, la Unión Patriótica, el M-19 y los aliados del Partido Liberal⁶³. Por primera vez desde 1968 (cuando la administración Lleras Restrepo llevó a cabo una reforma laboral *de facto* que limitó las posibilidades de organización sindical y negociación colectiva en el sector público), el Código Laboral sería revisado meticulosamente. En vista de que las demostraciones de protesta y el cabildeo habían resultado insuficientes para modificar en el curso de los debates en el Congreso, y a pesar de los intentos de última hora del gobierno para negociar una solución con la dirigencia de la CUT (cuando se desempeñaba como ministro de Gobierno de la administración anterior, Gaviria había intentado algo similar dos años atrás), los líderes laborales decidieron seguir adelante con la huelga nacional⁶⁴.



No es de sorprender que la administración Gaviria declarara ilegal la huelga⁶⁵. Siguiendo la tradición de las huelgas generales realizadas a partir de 1977, los sindicatos del sector público -entre ellos, técnicos, profesionales, y empleados administrativos de Telecom- asumieron la dirección⁶⁶. Los trabajadores de Telecom protestaban por el intento de la administración Gaviria de lograr que el Congreso aprobara una legislación que privatizaría la industria de las telecomunicaciones, ignorando la voluntad de sus dirigentes de convertirse en interlocutores del gobierno antes de que fuera presentado el proyecto legislativo correspondiente⁶⁷. Aunque lograron ser llamados a consulta por el presidente de Telecom, su movimiento no logró influir en los debates, y la nueva ley, junto con otra serie de reformas neoliberales, fue aprobada a finales de 1990⁶⁸. Según observadores locales, dada la prisa con que fueron presentados al Congreso, a las asociaciones gremiales y a las confe-

Educadores), con más de 200.000, los empleados del Instituto de Seguros Sociales (30.000 miembros) y Asonal Judicial (empleados judiciales), con 25.000 miembros, constituían los sindicatos de mayor tamaño. Los dos sindicatos de Telecom contaban solamente con 13.000 trabajadores.

⁶³ Paradójicamente, el ministro del M-19 que hizo parte del gabinete de Gaviria condonó con su presencia el paquete de reformas neoliberales, impidiendo al movimiento laboral aprovechar su supuesta cuota de poder político y la acción de sus congresistas para objetar los proyectos gubernamentales. Es muy factible que el presidente Gaviria lo hubiese planeado así.

⁶⁴ En esta ocasión Jorge Carrillo, presidente de la CUT, perdió credibilidad frente a los dirigentes de otras confederaciones, quienes se mostraron menos dispuestos a llegar a acuerdos con el gobierno -el presidente de la CGT hizo campaña para ser elegido como delegado a la Constituyente, inscribiéndose en una lista general presentada por todos los sindicatos. El presidente de la CGT obtuvo menos de 5.000 votos; Carrillo perdió el apoyo de sus compañeros en la junta directiva de la CUT y renunció a su cargo para convertirse en uno de los asesores del presidente Gaviria en las nuevas rondas de negociaciones de paz celebradas con las FARC y el ELN en 1991 y 1992. Carrillo fue remplazado por Orlando Obregón, de trayectoria tradicional en la UTC, demostrándose con ello la voluntad conciliadora de los miembros del M-19 en la junta de la CUT, quienes, junto con el denominado bloque democrático, votaron a su favor. La presencia del líder máximo del M-19 en el gabinete de Gaviria produjo efectos secundarios de este tipo.

⁶⁵ Como resultado, el gobierno suspendió temporalmente la personería jurídica de seis organizaciones y multó a varias. Además, como había sucedido después de varias huelgas nacionales previas, la gerencia de varias fábricas donde la manifestación había sido efectiva despidió a los líderes sindicales radicales. Véase U.S. Department of Labor, *Foreign Labor Trends: Colombia 1990-91*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1991; entrevistas personales con Horacio Ospina, José Vásquez y Alberto Arango, miembros de la junta directiva de la CUT, Bogotá, junio de 1993.

⁶⁶ Esto se relaciona, obviamente, con el mayor número de afiliaciones y la beligerancia de los sindicatos del sector público (véase Cuadro 2). Según una encuesta del Ministerio de Trabajo (1990), de 886.000 trabajadores sindicalizados, más del 50% pertenecía al sector público. Fenaltrase (Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado), con más de 100.000 empleados, Fecode (Federación Colombiana de

Educadores), con más de 200.000, los empleados del Instituto de Seguros Sociales (30.000 miembros) y Asonal Judicial (empleados judiciales), con 25.000 miembros, constituían los sindicatos de mayor tamaño. Los dos sindicatos de Telecom contaban solamente con 13.000 trabajadores.

⁶⁷ Los trabajadores de Telecom ya habían organizado varios cierres para protestar por la línea de privatización adoptada en los planes gubernamentales de reestructuración y para exigir participación en el rediseño de las funciones de la empresa, proceso iniciado a finales de la administración Barco mediante un decreto que eliminaba el monopolio de Telecom en la industria de las telecomunicaciones. Véase U.S. Department of Labor, *Foreign Labor Trends: Colombia 1991-92*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1992.

⁶⁸ De hecho, muy pocas de las peticiones del movimiento laboral fueron incorporadas en la nueva legislación, en su mayoría aplicaciones de acuerdos de la OIT relativos a la libertad de organizar sindicatos sin pasar por un lento procedimiento gubernamental administrativo que les garantice reconocimiento legal, combinadas con una mayor facilidad de contratar y despedir trabajadores, otorgada por la nueva legislación a los empleadores. Todo lo cual contradecía la lógica supuestamente empleada por el gobierno para flexibilizar los mercados: denominación de estándares mínimos, acompañada de mecanismos para el fortalecimiento de la negociación colectiva. Véase Miguel Eduardo Cárdenas, "El régimen laboral en Colombia: Un enfoque crítico", en Escuela Nacional Sindical, *Apertura económica-reforma laboral*, ENS, Medellín, 1991. En cambio de fortalecer las negociaciones colectivas, la nueva legislación laboral las debilitó de diversas formas: primero, erosionó la base de la afiliación sindical; segundo, redujo la duración de los procesos de negociación -dando continuidad a la tendencia originada en 1985-; en tercer lugar, eliminó el papel del gobierno como mediador y, finalmente, adelantó el plazo estipulado para la etapa de arbitramento. Según analistas del movimiento laboral, todo ello afectaba las negociaciones colectivas por cuanto conducía a soluciones legales -no negociadas- de los conflictos laborales. Véase Eduardo Nieto, "Problemas laborales y dinámica sindical", en Emmanuel Nieto *et. al.*, *Coyuntura Laboral*, Medellín, Escuela Nacional Sindical-Antioquia, 1992, pp. 50-51.

deraciones laborales los proyectos de reforma económica del gobierno, el acuerdo y la 'concertación' brillaron por su ausencia⁶⁹. Finalmente, pese a que las presiones ejercidas por el movimiento laboral en el interior y exterior del Congreso obligaron al gobierno a posponer las reformas orientadas a privatizar el sistema de seguridad social⁷⁰, las confederaciones se dividieron una vez más en torno al manejo de la huelga nacional; en esta ocasión las diferencias se debieron a la postura conciliadora asumida por la dirigencia de la CUT a último momento⁷¹.

La elección de representantes a la Constituyente se llevó a cabo en diciembre de 1990 y la Asamblea se reunió poco menos de dos meses después. A pesar de la importancia de la elección, la votación fue más baja que la registrada en encuestas previas efectuadas durante el año. Sin embargo, por primera vez desde 1970 un movimiento de oposición -antiguos guerrilleros del M-19 aliados con varios sectores sociales, incluyendo 4 líderes sindicales- obtuvo una votación (27%) similar a la de los candidatos del partido liberal gobernante⁷². Dos dirigentes laborales más (uno activo y uno retirado), de las listas de la Unión Patriótica y del Partido Conservador respectivamente, fueron elegidos⁷³. Además, y como resultado de una distribución relativamente equitativa de fuerzas, la asamblea decidió nombrar un directorio tripartito que incluía representantes del partido liberal, del M-19 y del "Movimiento de Salvación Nacional", facción disidente del partido conservador. La composición descri-

ta se reflejaría en una nueva Constitución que incluye componentes neoliberales y social-democráticos.

Aunque cada uno de los grupos sociales y políticos representados aportó su propio conjunto de propuestas, el borrador presentado por el gobierno -el cual reflejaba la enorme variedad de propuestas recolectadas durante el semestre previo- se convirtió en la base inicial de discusión⁷⁴. Dicho borrador contenía algunas cláusulas relacionadas con cuestiones laborales similares a las contempladas en la propuesta de reforma constitucional de Barco en 1987: participación de los trabajadores en la administración, beneficios y propiedad de las empresas (como mecanismo de cooperación capital-trabajo y "democratización" de la propiedad); elección democrática de dirigentes sindicales; derecho a la huelga en todos los sectores, exceptuando el de los servicios públicos esenciales; el derecho a organizar sindicatos (ampliado a todos los empleados públicos, con excepción de las Fuerzas Armadas); imposibilidad de afectar la personería jurídica de los sindicatos; protección estatal del derecho al trabajo y a la participación en negociaciones colectivas (exceptuando los casos definidos por la ley)⁷⁵.

Cuando la nueva Constitución entró en vigencia (julio de 1991) la presencia del M-19, la Unión Patriótica y los miembros progresistas del partido liberal en la Asamblea había hecho posible la inclusión de casi todas las cláusulas mencionadas en el párrafo anterior. Más aún como resultado del esfuerzo por modificar la

⁶⁹ Esta falta de voluntad de negociar políticas económicas se evidenció también en la reunión del consejo laboral realizada en diciembre de 1990, la cual produjo un decreto gubernamental que incrementaba el salario mínimo solamente en un 26%, pese al 32% de aumento en el costo de vida registrado durante el año. Véase U.S. Department of Labor, *Foreign Labor Trends: Colombia 1990-91*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1991.

⁷⁰ Comunicado contra la privatización del sistema de seguridad social expedido por médicos, profesionales de la salud y empleados del Instituto de Seguridad Social, diciembre de 1991. Reproducido en *Privatización y sindicalismo*, FESCOL, Bogotá, 1992, pp. 48-51.

⁷¹ Una semana después de la huelga nacional la CTC, CGT y CTDC expidieron una declaración en la cual culpaban a la CUT de desorientar con su actitud a los trabajadores. Las confederaciones argüían además que "la protesta fue pacífica gracias a sus llamados a la no intervención del movimiento guerrillero" y no a las medidas de seguridad del gobierno. Simultáneamente, las divisiones en el interior de la CUT se hicieron más profundas: de una parte, el llamado bloque democrático y el M-19, dispuestos a aceptar las políticas de "apertura", siempre y cuando estuviesen acompañadas de programas que redujeran su impacto laboral, y de otro lado, el partido comunista y grupos de izquierda, supuestamente cercanos al movimiento guerrillero, que subordinaban la lucha de los trabajadores contra el neoliberalismo a la búsqueda de soluciones políticas al conflicto armado. Véase Iván Toro, "Una década de confusión en el movimiento sindical: historia reciente de los paros cívicos en Colombia", en *Deslinde*, mayo de 1991, pp. 93-111.

⁷² Uno de los líderes sindicales elegido, candidato del M-19, había sido primer secretario general de la CUT. Otro era un directivo

de la federación de profesores de la CUT -la más grande organización laboral del país (más de 200.000 miembros). Un abogado laboral cercano a la CUT se convertiría en miembro de la comisión legislativa que se creó una vez la Constituyente concluyó sus deliberaciones.

⁷³ El dirigente laboral de la Unión Patriótica era un miembro del partido comunista que había presidido la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenatrase) y pertenecía a la junta directiva de la CUT. El dirigente laboral del partido conservador que le precedió había sido presidente, durante 15 años, de la más grande confederación de los años 60 y 70, la UTC.

⁷⁴ En calidad de miembro de la comisión preparatoria de la Constituyente fui testigo de las intervenciones de los representantes del movimiento laboral. Evidentemente, sólo los miembros o consejeros de la CUT estaban interesados en intercambiar puntos de vista sobre la "cooperación capital-trabajo" (que era el nombre de la comisión) con los demás participantes -firmas de abogados laboristas, cooperativas, universidades y por lo menos una asociación gremial. También fue obvio que en ese momento los esfuerzos y recursos de la confederación se orientaban al debate de la reforma legislativa laboral en el Congreso: de los aproximadamente veinte miembros de la comisión, solamente dos o tres pertenecían -o eran cercanos- al movimiento laboral. No obstante, la participación de la CUT en otras comisiones preparatorias encargadas de derechos y políticas sociales fue mayor y, de hecho, se reflejó en el borrador de la nueva Constitución preparado por el gobierno.

⁷⁵ Véase Presidencia de la República, *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1990.

tendencia histórica a excluir la participación de líderes laborales en la discusión de políticas que afectan a los trabajadores, la Constitución creó un consejo tripartito permanente para la “concertación” de cuestiones laborales. Además, como resultado de una conciliación de posturas ideológicas, la Constitución requería que en todos los procesos de privatización de empresas estatales se diera a los trabajadores opción preferencial⁷⁶. Finalmente, y proporcionando una oportunidad de contrarrestar el espíritu neoliberal del Código Laboral de 1990, la Constitución contemplaba la expedición de un nuevo estatuto laboral por parte del Congreso⁷⁷.

Al mismo tiempo, la nueva Constitución habilitaba al Congreso para definir la estructura salarial del sector público (ignorando el derecho a la negociación colectiva) y abría la puerta a la privatización de empresas y organismos estatales, incluyendo los encargados de los servicios de seguridad social. De hecho, el gobierno usaría las facultades otorgadas por la Constitución para expedir un conjunto de decretos encaminados a reestructurar el sistema de seguridad social y para presentar un proyecto de ley que permitiera su privatización. Las dos medidas tendrían consecuencias de largo alcance y enfrentarían fuerte oposición por parte del movimiento laboral, aunque esta vez la lucha no tendría lugar solamente en el escenario de la confrontación sino en el interior del sistema mismo; las alianzas políticas en el Congreso y la intervención de una rama judicial independiente, que declaró inexecutable algunos de los decretos gubernamentales, desempeñarían un papel primordial.

La euforia en torno a la entrada en vigencia de la nueva Constitución no se había extinguido aún cuando

la administración Gaviria utilizó las facultades otorgadas por el Congreso (a finales de 1990) para autorizar el despido de empleados públicos, mediante un esquema innovador de cesantías que estimulaba el “retiro voluntario”. A finales de 1991 uno de los presidentes de la comisión legislativa especial encargada de continuar el trabajo de la Constituyente -abogado laboralista, miembro del M-19- denunció el despido de cerca de 30.000 empleados públicos (de un total aproximado de 500.000 a nivel nacional) durante el primer año de la administración Gaviria. Los empleados despedidos pertenecían en su mayoría a organismos gubernamentales y paragubernamentales centralizados que habían sido reducidos o liquidados como resultado de los decretos de descentralización municipal expedidos a finales de los años 80 y de los programas de reestructuración iniciados por Gaviria. Casi simultáneamente, el ministro de Hacienda anunció la asignación de una significativa partida presupuestal para indemnizar a 16.000 trabajadores ferroviarios y portuarios de las empresas cuyo proceso de liquidación había empezado un año atrás. Finalmente, y como resultado de la privatización de los bancos del Estado (especialmente de la Caja Agraria), más de 4.000 empleados serían despedidos antes de que terminara el año⁷⁸.

No es de extrañar entonces que, de las cinco manifestaciones nacionales de protesta realizadas en 1991 -contra el neoliberalismo y buscando presionar la introducción de cambios en el Código Laboral-, tres fueran organizadas directamente por la Coordinadora Nacional Estatal, comité coordinador de los sindicatos de empleados públicos afiliados a las distintas confederaciones⁷⁹. La agenda de dicha Coordinadora se reflejaba claramente en las propuestas

⁷⁶ Hasta principios de 1994 -cuando escribí este análisis- sólo una de las cláusulas constitucionales mencionadas en los dos últimos párrafos había sido puesta en práctica, utilizando un nuevo marco legal: la relativa a la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas privatizadas. De hecho, en la venta reciente de dos instituciones financieras, tanto individuos como fondos de empleados adquirieron un pequeño porcentaje de las acciones; sin embargo, en ninguno de los dos casos tuvo papel alguno el sindicato respectivo. Lo que confiere relevancia al caso es la posterior intervención de la Corte Constitucional, que ordenó al gobierno no limitar la cantidad de acciones, disponibles para los trabajadores, en procesos de privatización, otorgando un significado real al concepto de “función social de la propiedad”, abriendo el camino a un papel más activo de los sindicatos, especialmente después de que la legislación laboral de 1990 eliminara la prohibición que les impedía involucrarse en actividades económicas. El consejero presidencial para la modernización del Estado ha hecho énfasis en esta opción, como alternativa que ofrecerá a trabajadores y sindicatos injerencia en el futuro de sus empresas. Véase Jorge Hernán Cárdenas, “Apertura, privatización y sindicalismo: algunos comentarios”, *Privatización y sindicalismo*, FESCOL, Bogotá, 1992, pp. 7-18. Basándose en consideraciones similares, el ISMAC (Instituto María Cano, instituto de investigación y educación relacionado con el movimiento laboral) argumentaría en favor de la creación de líneas de crédito subsidiado que posibilitaran la adquisición colectiva

de empresas privatizadas, por parte de organizaciones de trabajadores, y la plena participación de sus representantes en las juntas directivas de las mismas. Pese a la falta de fuentes alternas de financiación distintas de los ahorros individuales de los trabajadores, la propuesta no recibió ninguna atención por parte de un gobierno que se empeñaba en eliminar todos los subsidios. Véase Claudia Buitrago, *Se vende un país*, ISMAC, Bogotá, 1992.

⁷⁷ A principios de 1994, ésta y la mayoría de las cláusulas favorables para el movimiento laboral aún no habían sido implementadas mediante una legislación específica, con excepción de aquellas concernientes a la libertad de crear sindicatos y la prohibición para el gobierno de suspender la personería jurídica de los sindicatos. En el caso del Estatuto Laboral, estaba claro que el gobierno presionaba al Congreso para que no diese marcha atrás a la legislación laboral de 1990. Ni siquiera la recolección de un millón de firmas, llevada a cabo por la CUT y la CTC para presentar una “iniciativa popular” al Congreso en noviembre de 1992, consiguió que se revisara el Código Laboral. El llamado proyecto de contrarreforma contenía normas severas: reducción del número de horas de trabajo por semana, de 48 a 40; aumento en la duración de las vacaciones remuneradas; establecimiento de un subsidio de desempleo, entre otras. Véase “Apertura arrasa el empleo”, *El Espectador*, mayo 21 de 1993, p. 13A.

⁷⁸ Eduardo Nieto, *Op. cit.*, pp. 54-55.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 58.

relativas al estatuto laboral, la reforma del sistema de seguridad social, la reorganización del servicio civil y la estructura de salarios del sector público que presentó al gobierno en junio de 1991. Como alternativa a las políticas neoliberales, la Coordinadora pedía una suspensión unilateral de los pagos de la deuda externa y la defensa de "sectores estratégicos", impidiendo su adquisición por parte de inversionistas extranjeros. Finalmente, con miras a la puesta en práctica de la nueva Constitución, la Coordinadora invitaba a los trabajadores a organizar un referendo para rechazar la nueva legislación laboral y las medidas que afectaban a los empleados públicos⁸⁰.

A principios de 1992, y en vista de la demora del Congreso en definir la ley de salarios del sector público ordenada por la nueva Constitución, el gobierno optó por no aumentar el nivel de salarios según el índice de inflación del año anterior, práctica empleada durante más de una década. Como resultado, y dada la falta de atención prestada por el gobierno a las propuestas presentadas en junio de 1991, la Coordinadora organizó protestas que llevaron al gobierno a declarar un "estado de emergencia social" (febrero de 1992) y a agilizar la aprobación de la ley de salarios en el Congreso, junto con el aumento general de salarios para ese año. La declaratoria tuvo lugar en vísperas de una demostración nacional de trabajadores, que según el gobierno, sería infiltrada por el movimiento guerrillero⁸¹.



El gobierno ofreció a las confederaciones obreras discutir un "pacto social" en torno a políticas sociales y económicas que afectarían a los trabajadores. Sin embargo, debido a la experiencia negativa del consejo laboral tripartito (diciembre de 1991) -cuyas decisiones relativas al aumento del salario mínimo fueron tomadas unilateralmente por el gobierno- y la ausencia de respuesta a las propuestas de los empleados públicos (junio de 1991), las confederaciones rechazaron la oferta⁸². En vez de emprender el camino de la "concertación", el movimiento

laboral se disponía a enfrentar el neoliberalismo con huelgas, acciones legales y coaliciones políticas a nivel del Congreso: la huelga de Telecom constituiría una acción de prueba.

En abril de 1992 los sindicatos de Telecom organizaron una huelga de siete días que interrumpió el servicio de larga distancia nacional e internacional, aislando al país del resto del mundo⁸³. La huelga se decretó un día antes de la fecha programada para la discusión en el Congreso del proyecto de privatización presentado dos meses atrás por el nuevo ministro de Comunicaciones. El proyecto había ido más allá de la denormalización parcial prevista por un decreto expedido durante la administración Gaviria y divergía de las discusiones preliminares realizadas por los sindicatos y la gerencia de Telecom durante el periodo del ministro anterior⁸⁴. De hecho, esas discusiones habían sido posibles mediante el recurso de retirarse de las conversaciones y otras tácticas de

⁸⁰ "III Encuentro Estatal - 1992, Año de nuevas luchas", *Democracia Real*, enero-febrero de 1992, pp. 7-11.

⁸¹ En ese punto, las negociaciones de paz con las FARC y el ELN se habían estancado. Previamente habían sido interrumpidas, durante el periodo de deliberación de la Constituyente en el primer semestre de 1991, y renovado al terminar éste. El gobierno había atacado militarmente el cuartel de las FARC el mismo día en que fueron elegidos los delegados a la Constituyente, justificando la medida con el hecho de que las FARC y el ELN -a diferencia del M-19 y otros grupos más pequeños- habían perdido su oportunidad de volver a la legalidad. Una vez publicada la nueva Constitución, los continuos ataques de las FARC y el ELN a blancos económicos -al estilo de la guerrilla salvadoreña- obligaron al gobierno a iniciar una nueva ronda de negociaciones. Sin embargo, la insistencia de la guerrilla colombiana en que se diera marcha atrás a las políticas de "apertura" impidió que se avanzara sustancialmente en la consecución de un acuerdo. Todo esto hizo más difícil para las fuerzas de seguridad de Gaviria diferenciar las protestas laborales legítimas de la lucha armada -como ya había sucedido con Turbay algo más de una década atrás-, dada la aparente similitud de sus objetivos. Consciente de esa dificultad, cuando el gobierno aceleró la definición de incrementos salariales para los empleados pú-

blicos (marzo de 1992), la dirigencia del movimiento laboral canceló la demostración nacional programada.

⁸² Eduardo Nieto, "Problemas laborales y dinámica sindical", *Coyuntura Laboral*, Escuela Nacional Sindical - Antioquia, 1992, p. 59.

⁸³ Además del servicio telefónico, prácticamente todas las formas de transmisión de datos, incluyendo los sistemas de cajeros automáticos, se vieron afectadas. Véase *Latin American Weekly Report*, mayo 7 de 1992, p. 1.

⁸⁴ En contraste con la relación directa sostenida por el ministro de Comunicaciones -que se retiró en diciembre de 1991- con los sindicatos, el nuevo ministro les advirtió -cuando presentó el proyecto de privatización al Congreso en febrero de 1992- que cualquier objeción al proyecto debería dirigirse al Congreso y no a él. Durante los dos meses siguientes los sindicatos insistieron en la necesidad de dialogar con los representantes del ministro, para presionar la introducción de cambios en el proyecto. Cuando fue evidente que éste sería discutido en el Congreso sin considerar ninguno de los cambios sugeridos por los sindicatos, se declaró la huelga (abril) "con el fin de impedir la venta de empresas públicas a capital extranjero". Véase Fernando Cubides y Carlos Mejía, *El paro de Telecom y la coyuntura laboral colombiana: Un análisis retrospectivo*, ITEC, Bogotá, 1992.

presión empleadas por los sindicatos a partir de agosto de 1990⁸⁵.

Dada la polarización de las partes involucradas, tres congresistas -uno de ellos, simpatizante del M-19- actuaron como mediadores no oficiales para resolver el conflicto⁸⁶. Una vez levantada la huelga se firmó un acuerdo -respaldado por las cuatro confederaciones obreras- que incluía la creación de un grupo negociador, conformado por representantes del Ministerio de Comunicaciones, de la administración de Telecom y de los trabajadores, para discutir la participación del sector privado en la industria de las telecomunicaciones, manteniendo la empresa estatal. Aparentemente, los trabajadores habían conseguido hacerse oír del gobierno en lo concerniente a la privatización de Telecom, aspecto que los funcionarios habían pasado por alto en su afán de lograr una rápida "modernización del Estado" que sirviese de apoyo a la política de apertura. Para el gobierno, el resultado final representó una "victoria de la democracia y el diálogo sobre los hechos cumplidos". Para los sindicatos, se trató de una "auténtica derrota" del gobierno⁸⁷.

A causa de la inexperiencia del joven ministro y la efectiva mediación de los congresistas, la opinión pública tomó partido, en últimas, por el sindicato. La impopularidad de la privatización tenía su origen en la percepción común de que Telecom había sido por mucho tiempo una entidad gubernamental rentable, abierta a las innovaciones tecnológicas, y que generaba cuantiosos ingresos. El argumento de que los futuros pagos de pensiones terminarían por superar la potencial generación de ingresos -defendido exclusivamente por el gobierno- no convenció a la opinión pública. En resumen, la huelga se convirtió en un hito en la historia laboral colombiana y sirvió de inspiración

a la respuesta que otros sindicatos de empleados públicos darían a posteriores intentos de privatización⁸⁸. Un conocido diario económico colombiano se expresó así en su editorial: "Antes del conflicto laboral de Telecom, los sindicatos declinaban; su número de afiliados se había estancado y existían grandes divisiones en su interior. En la actualidad, gracias al gobierno, tenemos un movimiento laboral más agresivo y dispuesto a utilizar su poder coercitivo"⁸⁹.

De hecho, el liderazgo de la CTDC la acercó a las otras confederaciones. Poco tiempo después, la CGT formalizó su fusión con la CTDC, fundando la CGTD, y la CUT se solidarizó con su lucha. En julio de 1992 el comité ejecutivo de la CUT sostuvo que "el movimiento laboral se había enfrentado al gobierno y los empresarios, demostrando que sus políticas podían ser derrotadas". Junto con la huelga de Telecom, un informe oficial destacó, a manera de ejemplo, el aumento del 26,8% en el salario mínimo de los empleados públicos, por contraposición al 22 % ofrecido inicialmente por el gobierno, la nueva ley de salarios y prestaciones -marcadamente diferente del proyecto original presentado al Congreso por el gobierno- y la reforma tributaria, suavizada en el Congreso como resultado de la presión social. El comité ejecutivo de la CUT se mostró además optimista respecto de la creciente convergencia de las fuerzas políticas y sociales y el movimiento laboral, en lo que denominó un "frente contra el neoliberalismo"⁹⁰.

En agosto de 1992, menos de cinco meses después de la huelga de Telecom, la lucha del movimiento laboral en el campo de la acción legal también arrojó resultados. La Corte Constitucional declaró inconstitucionales los decretos que autorizaban despidos masivos y ordenó su suspensión. Sin embargo, para entonces ya habían sido despedidos más de 25.000

⁸⁵ De hecho, la historia de las decepciones de los sindicatos fue algo más larga. En 1989, después de expedir los decretos encaminados a la eliminación del monopolio de Telecom en la industria de las telecomunicaciones, la administración Barco apoyó la creación de una comisión especial con representantes del Congreso, el Ministerio de Comunicaciones, la administración de Telecom y los sindicatos. La comisión discutió las posibilidades de reestructuración del sector durante los ocho meses restantes de la administración presidencial. Se esperaba que todas las partes involucradas suscribieran el documento producido, pero no fue así, porque, según los sindicatos, Barco se mostró renuente a hacerlo, hacia el final de su periodo presidencial. Inmediatamente se posesionó (agosto de 1990), Gaviria expidió unilateralmente un decreto para la reorganización del sector que se apartaba de los acuerdos alcanzados. Una vez más, el aporte de los sindicatos de Telecom fue ignorado por los diseñadores de políticas. Entrevistas con profesionales de la División de Recursos Humanos de Telecom, Bogotá, marzo de 1993.

⁸⁶ Más adelante el presidente del sindicato líder de Telecom señalaría, desde la clandestinidad, a los otros dos congresistas como violadores del acuerdo que buscaba impedir la entrega de la empresa a inversionistas extranjeros, "como había sucedido con las empresas de petróleo y carbón del Estado a raíz de los con tratos de asociación y administra-

ción conjunta celebrados". Véase *Democracia Real*, abril de 1993.

⁸⁷ Véase *Latin American Weekly Report*, mayo 14 de 1992, p. 10.

⁸⁸ Véase Claudia Buitrago, *Se vende un país*, ISMAC, Bogotá, 1992. La reacción del gobierno -su fracasado intento de conseguir que las Cortes suspendieran la personería jurídica de los sindicatos de Telecom (que hizo evidente la independencia de la rama judicial) y la orden de encarcelar (bajo el cargo de terrorismo) a 15 técnicos involucrados en la huelga, expedida posteriormente por la Fiscalía General- contribuyó a polarizar aún más al movimiento laboral. Véase Ramón Jimeno, "Nuevas fronteras del terrorismo", *El Espectador*, abril 11 de 1993, p. 7A. Sin embargo, en esta ocasión dicha polarización tuvo como consecuencia que se recurriera a todos los mecanismos institucionales disponibles para ejercer presión. Así, tras continuos pronunciamientos de la OIT y diversas organizaciones internacionales de derechos humanos, la Procuraduría General intervino a favor de los tabajadores acusados y consiguió su liberación antes de que el año terminara. Su "martirio" fortaleció la imagen del movimiento laboral de cara a la opinión pública.

⁸⁹ Véase *Síntesis económica*, mayo 4 de 1992.

⁹⁰ "Balance positivo de la CUT", en *Informativo CUT*, julio de 1992, p. 2.

empleados públicos -la mayoría de ellos sindicalizados⁹¹. Para contrarrestar los efectos de la decisión de la Corte, como lo denunció un congresista de la Unión Patriótica en debate sostenido con el ministro de Trabajo en septiembre de 1992, el gobierno preparaba reducciones de la nómina en 156 organismos -alegando el supuesto cumplimiento de una cláusula provisional de la nueva Constitución⁹². Aparentemente, el interés prioritario del gobierno no era el ahorro que resultaría de la reducción de personal sino la posibilidad de minar la beligerancia de los empleados públicos sindicalizados. De hecho, el gobierno ya había realizado esfuerzos por detener la caída constante de los salarios del sector público, buscando beneficiar en particular a profesionales no sindicalizados recientemente contratados; igualmente, había aprovechado la nueva legislación -que regulaba la estructura salarial del sector público- para desestimular las negociaciones colectivas. Como ya había ocurrido antes con la implementación de las leyes de descentralización municipal, la "modernización del Estado" había disminuido la afiliación sindical en el sector público y propiciado una redistribución regresiva del ingreso, sobre la base de la pretendida mayor eficiencia del personal joven mejor calificado⁹³.

El movimiento laboral encontró en la huelga de Telecom y en el fallo de la Corte Constitucional una oportunidad para revitalizarse poniendo en práctica el principio de "unidad de acción" entre las tres confederaciones existentes y uniendo fuerzas con otras organizaciones populares. Así, cuando la CGTD convocó a una nueva huelga nacional (octubre de 1992) la CUT y la CTC apoyaron prontamente la iniciativa. Además, basándose en la experiencia de la preparación de propuestas para la Constituyente, durante la manifestación nacional (noviembre de 1992) no sólo se protestó contra la privatización del sistema de seguridad social y el estatuto laboral; también se dio apoyo a la causa de las organizaciones campesinas y de las minorías negra e indígena⁹⁴.

Por carecer de foros públicos de "concertación", los dirigentes laborales aprovecharon la invitación del go-

bierno a participar en las discusiones del consejo laboral tripartito sobre el salario mínimo para presentar nuevamente su solicitud de dar marcha atrás a las políticas neoliberales. A diferencia de lo ocurrido un año atrás, en esta ocasión el gobierno rechazó el llamado del movimiento laboral organizado a celebrar un "pacto social" de precios y salarios e insistió en que la instancia apropiada para expresar sus inquietudes era el Congreso, tal como lo había recomendado el ministro de Comunicaciones que manejó la huelga de Telecom⁹⁵. A pesar de reconocer que el Congreso constituía un escenario legítimo, los dirigentes laborales insistieron, sin éxito, en exigir participación en el diseño de políticas públicas, "consagrada en la nueva Constitución"⁹⁶.

Antes de que finalizara el año, la política gubernamental de reducción burocrática y privatización se reforzó mediante la expedición de una serie de decretos, tal como el movimiento laboral había previsto sin poder evitarlo⁹⁷. Según fuentes oficiales del gobierno, otros 25.000 empleados públicos serían despedidos en un lapso de tres años a partir de 1993⁹⁸. Por otra parte, los decretos mencionados cambiaron la naturaleza legal de algunos organismos descentralizados, incluyendo a Telecom. En el caso de este último, y a pesar de la ventaja competitiva que le proporcionaba su nuevo estatus, los sindicatos protestaron por la medida y recurrieron a paros que no tuvieron mayores consecuencias. La decisión del fiscal general de levantar cargos por terrorismo contra 15 técnicos y líderes sindicales involucrados en la huelga de abril de 1992 afectó la protesta y distrajo la atención de los trabajadores de Telecom durante el resto del año.

La respuesta del movimiento laboral siguió un patrón para entonces familiar: los aliados políticos lograron la aprobación en el Congreso de resoluciones temporales que cuestionaban la legalidad de los decretos de reestructuración; las tres confederaciones anunciaron una fecha tentativa para una nueva huelga nacional que debería llevarse a cabo antes de mayo de 1993, programaron periódicas demostraciones de protesta y organizaron reuniones para coordinar la lucha

⁹¹ Esta cifra no incluía los 15.000 trabajadores recientemente despedidos de las empresas ferroviarias y portuarias estatales (liquidadas) y de la Caja Agraria (reestructurada). Véase "El eje roto de la modernización", *El Espectador*, julio 5 de 1993, p. 2B.

⁹² "Un Estado pigmeo", *Voz*, octubre 8 de 1992, p. 10.

⁹³ Véase "Aquí vive Friedman", *El Espectador*, septiembre 20 de 1992, p. 9.

⁹⁴ "Recrudescen jornadas de protesta de trabajadores y campesinos", *Voz*, noviembre 5 de 1992, pp. 6-7.

⁹⁵ En ese punto, incluso las negociaciones relativas a la futura reestructuración de Telecom se habían estancado, al tiempo que se llevaba a cabo una privatización de facto de los servicios de telecomunicación, mediante el establecimiento de contratos de administración conjunta con inversionistas extranjeros. Véase "El 14 inician puja del mínimo", *EL Espectador*, noviembre 28 de 1992, p. 7A.

⁹⁶ De hecho, los representantes del gobierno estaban poniendo públicamente a prueba la voluntad de los dirigentes de la confederación de realizar gestiones en el Congreso, especialmente después de que habían declarado pocos meses atrás que "el dócil Congreso" convertía las iniciativas del gobierno en leyes. Véase "Una voz contra la privatización", *El Espectador*, agosto 27 de 1992, p. 8A.

⁹⁷ El gobierno estaba tan absorto en la reestructuración del sector público que ignoró incluso los puntos de vista de dos jueces que hacían parte del cuerpo consultor encargado de supervisar la redacción de los decretos. Los jueces eran miembros del Consejo de Estado (el más alto tribunal encargado de verificar la legalidad de las decisiones gubernamentales) y más tarde contribuirían a frustrar parcialmente las intenciones del gobierno.

⁹⁸ "El eje roto de la modernización", *El Espectador*, julio 5 de 1993, p. 2B.

lucha contra el neoliberalismo con otras organizaciones populares; los sindicatos de empleados públicos más beligerantes presionaron la introducción de cambios y dilaciones en la implementación de los decretos que les afectaban directamente, y abogados laboristas demandaron los decretos. La diferencia con respecto a reacciones laborales anteriores -particularmente aquellas que condujeron a la huelga nacional de noviembre de 1990- consistió en recurrir explícitamente a figuras creadas, o fortalecidas, por la nueva Constitución: la participación en cuerpos elegidos localmente, la presentación de "iniciativas populares" al Congreso y la organización de un plebiscito para destituir al presidente Gaviria⁹⁹. Conscientes de los efectos negativos de las políticas neoliberales en la industria manufacturera y la agricultura, los dirigentes laborales buscaron alianzas con representantes de dichos sectores, especialmente con medianos y pequeños caficultores, quienes organizaron marchas de protesta contra las políticas gubernamentales a principios de 1993¹⁰⁰.

Entretanto, se observaban en el escenario político señales contradictorias que afectaban la respuesta laboral al neoliberalismo. Mientras el gobierno colombiano anunciaba planes para comprometerse en una guerra integral contra la guerrilla y sus colaboradores e iniciativas para reformar legislativamente casi cien cláusulas de la Constitución, crecía en el Congreso la resistencia a la privatización del sistema de seguridad social y a la aprobación del proyecto sobre las facultades del gobierno en estados de emergencia. Por otra parte, en el "foro ideológico" organizado por el partido liberal se hizo evidente una aguda división entre quienes criticaban las políticas neoliberales del presidente Gaviria y quienes proponían volver al "gradualismo" para evitar la reducción de la industria, la falta de inversión en el agro y el costo social que traerían como consecuencia. Finalmente, el único miembro del M-19

que hacía parte del gabinete renunció para legitimizar la postura anti-neoliberal asumida por el máximo líder del movimiento, mientras este último preparaba su candidatura presidencial¹⁰¹.

Estas manifestaciones políticas mixtas tuvieron un papel ante la ausencia de compromiso de la CUT con la preparación de la huelga nacional anunciada; después de todo, había sido la CGTD la que presionara en primera instancia para que se llevara a cabo. Durante el primer semestre de 1993 los líderes de la confederación se vieron obligados a cambiar la fecha de la huelga en dos ocasiones. Los dirigentes de la CUT sostenían que el riesgo político era demasiado alto para los trabajadores, dado el clima de violencia generalizada que se vivía¹⁰², mientras las publicaciones oficiales de la CGTD atribuían la dilación de la huelga a las acciones conciliatorias de la CUT. Finalmente, en septiembre, la CUT y la CTC -que se había acercado bastante al denominado bloque democrático de la CUT- anunciaron la suspensión indefinida del paro, aduciendo que la interferencia de la guerrilla le impediría constituirse en un movimiento genuino de protesta laboral, y sus dirigentes agradecieron públicamente al presidente Gaviria la atención prestada a sus peticiones con relación a la reforma de los sistemas educativo y de seguridad social¹⁰³.

Para entonces el movimiento laboral había conseguido atraer la atención del Congreso y las Cortes. De hecho, una comisión de la Cámara de Representantes conceptuó que los 61 decretos de privatización expedidos por el gobierno nacional en diciembre de 1992 eran "ilegales, inconvenientes e inoportunos" y entregó al presidente Gaviria recomendaciones para la formulación de proyectos de ley alternos¹⁰⁴. Sin embargo, los esfuerzos realizados por legisladores del M-19 para que se votara una moción contra el ministro fracasaron¹⁰⁵. Por otra parte, el Consejo de Estado (el

⁹⁹ Aunque estas estrategias tendrían ante todo un efecto publicitario, su utilización por parte de los miembros del sindicato les permitió llegar a sectores sociales a los cuales no se habían acercado tradicionalmente, incluyendo el ciudadano común, al cual habían tenido que empezar por explicar qué era una "iniciativa popular" o un plebiscito, antes de poder obtener su firma. La importancia de moldear la opinión pública estaba muy clara para los dirigentes laborales: en una entrevista a sociólogos que evaluaban la huelga de Telecom, uno de los miembros del comité ejecutivo de la CGTD señaló que la fecha de realización de la huelga se había escogido cuidadosamente, de modo que tuviese lugar después de que se difundieran en los medios de comunicación masiva sus puntos de vista respecto de la posición antinacionalista de la administración Gaviria y asegurándose de que la popularidad del presidente estuviera en uno de sus puntos más bajos a causa del recién iniciado racionamiento de energía. Véase Cubides y Mejía, *Op. Cit.*

¹⁰⁰ Véase el "Plan de acción" aprobado en el Encuentro Nacional de Organizaciones Sociales, Bogotá, marzo de 1993.

¹⁰¹ Véase "Acción popular contra el neoliberalismo y la 'guerra total'", *Voz*, febrero 4 de 1993.

¹⁰² Los miembros comunistas de la dirigencia de la CUT no estuvieron de acuerdo con este argumento. Por el contrario, insistieron en la necesidad de protestar tanto contra el neoliberalismo como contra la represión política. Según ellos, entre enero y marzo de 1993 se habían ordenado más de 300 detenciones por razones políticas, entre ellas la de 15 trabajadores de Telecom acusados de terrorismo y dos sindicalistas de la empresa la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL, acusados de ser miembros de la guerrilla. Sin embargo el llamado bloque democrático y los miembros del M-19, que constituían mayoría en el comité ejecutivo de la CUT, querían mantener abiertas otras alternativas de presión. Véase "Criminalizando la protesta social: El rostro de la injusticia", *Voz*, mayo 13 de 1993, p. 8.

¹⁰³ "Aplazan el paro cívico nacional", *El Tiempo*, septiembre 12 de 1993.

¹⁰⁴ "Proponen ley-marco para modernización del Estado", *El Espectador*, marzo 10 de 1993, p. 5A. Los políticos del Congreso también tenían un interés propio en el proceso: los despidos afectaban su clientela, en un momento en que se disponían a iniciar los preparativos para las elecciones de marzo de 1994.

¹⁰⁵ "Proponen moción de censura a Mintrabajo", *La Prensa*, marzo 16 de 1993, p. 1A.

más alto tribunal encargado de supervisar la legalidad de los decretos gubernamentales) suspendió, en abril de 1993, las medidas tomadas por el presidente Gaviria para privatizar el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) sobre la base de que no tenía autoridad para transferir funciones públicas a manos privadas¹⁰⁶.

A partir de ese momento, y hasta principios de 1994, los dirigentes de las dos grandes confederaciones tomaron caminos diferentes en su lucha contra el neoliberalismo. Los dirigentes de la CUT se centraron en el proceso legislativo que afectaría el futuro del sistema de seguridad social y de instituciones como el SENA. Los de la CGTD promovieron enfrentamientos en el contexto de la negociación colectiva a nivel de compañía, especialmente en Telecom y la Caja Agraria. Ambos entendían la importancia de recurrir a acciones legales (si fuese necesario) para combatir la privatización, pero ninguno se atrevió a seguir adelante con la huelga nacional. Los dirigentes de la CUT - quienes ejercieron la mayor presión en favor de una "concertación" (denominada "pacto social" a partir de la experiencia mexicana)- se abstuvieron de participar en las reuniones rituales del consejo laboral tripartito efectuadas en diciembre de 1993, en tanto que los dirigentes de la CGTD, que habían sido los más contestatarios, sí se hicieron presentes. En marzo de 1994 las dos confederaciones apoyaron la candidatura de sindicalistas al Congreso, siendo elegido un representante de cada una de las dos y ninguno de los que habían estado cercanos al M-19¹⁰⁷.

Indudablemente la nueva Constitución había modificado el espacio político, permitiendo al movimiento laboral expresar sus inquietudes, la mayoría de las cuales consistían en protestas más que propuestas, dado el avance abrumador del neoliberalismo que tuvo lugar durante la administración Gaviria. La economía parecía prevalecer sobre la política, sin importar la estrategia de acción empleada por el movimiento laboral. En diciembre de 1992 el Congreso aprobó una ley que convertía el sistema de seguridad social en

una réplica del modelo chileno, a pesar de los esfuerzos conciliatorios de la CUT por negociar la continuidad de los principios de solidaridad y gasto social. En el mismo mes el gobierno expidió nuevas normas en favor de la participación de la inversión extranjera en el sector de las telecomunicaciones, a pesar de la huelga histórica de la CGTD que intentó impedir la privatización. Sin embargo, en última instancia la política se vengó, aparentemente, de la economía. En ambos casos el proyecto neoliberal inicial sufrió transformaciones: se conservó el antiguo instituto de seguridad social, con la idea de reformarlo para que compitiera con los fondos privados de reciente creación¹⁰⁸, y las funciones de la antigua empresa de telecomunicaciones se complementaron con la creación de entidades regionales mixtas que deberían competir con empresas privadas en un mercado regulado. Aunque las transformaciones de índole política de los proyectos neoliberales iniciales tuvieron orígenes diversos, la lucha laboral no fue uno de ellos, pero la nueva Constitución le proporcionó un compás de espera y más espacio para desarrollarse en el interior del sistema político.

La administración Gaviria ignoró consistentemente la validez de la interlocución del movimiento laboral, como lo demostraron la forma en que manejó los acontecimientos que condujeron a la huelga de Telecom y los intentos fallidos de "concertación". Sin embargo, los efectos integradores de la nueva Constitución sirvieron de estímulo a los sindicatos en su búsqueda de mecanismos institucionales para combatir el neoliberalismo, a pesar de la escalada de violencia política¹⁰⁹. Irónicamente, el gobierno terminó siendo acusado de violar la nueva Constitución y no mostrar interés por desarrollar una legislación que promoviera su cumplimiento, mientras que el movimiento laboral la veía como instrumento último para combatir el neoliberalismo y presentar "iniciativas populares" al Congreso con el fin de adecuar la legislación laboral al espíritu constitucional¹¹⁰.

¹⁰⁶ "Tarjeta amarilla a la modernización", *El Espectador*, abril 25 de 1993, p. 5A.

¹⁰⁷ Véanse ejemplares de septiembre de 1993 a marzo de 1994 del diario *El Tiempo*.

¹⁰⁸ También en este caso el sindicato más poderoso del país -el de la empresa estatal de petróleos- consiguió mantener su autonomía única con relación a la seguridad social, dando ejemplo a los sindicatos menos poderosos, de cara a futuros procesos de negociación colectiva, especialmente con su renuencia a aceptar los fondos de pensión ofrecidos a los afiliados por las empresas privadas de creación reciente. La huelga de los trabajadores del acero de Paz del Río (1994) se debió, de hecho, a la decisión administrativa de revisar las cláusulas contractuales relativas a pensiones y al rechazo por parte del sindicato de los fondos privados de pensiones. Véanse "No habrá excepción en pensiones: Paz del Río", *El Tiempo*, marzo 9 de 1994, p. 1C.

¹⁰⁹ Dicha violencia política continúa afectando al movimiento laboral organizado; sin embargo, los ataques de la guerrilla a

sindicalistas -por lo menos en una de las regiones más conflictivas (la región bananera de Urabá)- han alienado a los rebeldes armados de la luchas sociales y laborales locales. A nivel nacional, la brecha ha impedido la realización de una nueva huelga. Por otra parte, las recientes acciones en contra de las políticas de "apertura" han golpeado el corazón mismo de la tecnocracia colombiana. En enero de 1994 el ELN se atribuyó el atentado contra el ministro de Hacienda. Dos meses más tarde, las FARC secuestraron al padre del ministro de Trabajo. Los dos incidentes constituyen un recordatorio de que en la última ronda -fracasada- de negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla, las políticas de "apertura" constituyeron el punto de mayor divergencia.

¹¹⁰ El espíritu constitucional permeó incluso las estrategias de negociación del sector privado: además de las peticiones usuales, algunos sindicatos obreros (especialmente del sector textil) incluyeron en sus pliegos la participación laboral y las cláusulas relativas a los derechos sociales consagrados en la nueva Constitución, para poner a prueba la voluntad de las administraciones de cumplir con dichas provisiones.

Las transformaciones contemporáneas del sistema político colombiano y la naturaleza relativamente independiente de la rama judicial han contribuido a hacer viable la oposición del movimiento laboral organizado a las políticas de "apertura", así como a ampliar el alcance de sus efectos, todo ello mediatizado por la intervención de la Corte Constitucional y otros tribunales, con respecto a los artículos inspirados en valores sociales democráticos -tales como el derecho al empleo, la seguridad y el bienestar públicos-, valores propios del capitalismo popular -tales como la prioridad del derecho de los trabajadores a ser propietarios de compañías privatizadas- y valores liberales -tales como el derecho a procedimientos debidos y a un manejo equilibrado del poder.

Persiste, sin embargo, un interrogante: ¿por qué los empleados públicos han podido expresar su oposición a través de dichos medios y no de aquellos que emplea el sector privado? Para algunos, en el caso del neoliberalismo el escenario en el cual los trabajadores pueden ejercer presión no es el Estado sino el sector privado, ya que el rol del primero se desdibuja -incluso como mediador en conflictos laborales- y la predominancia del segundo es evidente¹¹¹ ¿Quizá los cambios simultáneos ocurridos en el contexto político hayan conferido al neoliberalismo colombiano una naturaleza muy peculiar, es decir, una en la cual el Estado -no el gobierno- fortalece su presencia y su influencia en la sociedad? ¿O acaso las dimensiones abrumadoras del sector informal y los vínculos crecientes entre éste y el sector moderno hagan difícil ejercer presión sobre las empresas? ¿Puede ser que los sindicatos industriales carezcan de una capacidad efectiva de respuesta, como resultado de décadas de negociaciones a nivel empresarial, aisladas del debate de políticas públicas y la lucha de los empleados públicos? La primera pregunta ha sido respondida en forma claramente afirmativa en el presente texto. Las dos últimas pueden ser objeto de un análisis centrado en estudios de casos de conflictos laborales específicos. ○

¹¹¹ Véase Jorge Child, "Otras correlaciones", *El Espectador*, julio 1 de 1993, p. 3A.



CUADRO 1

TASA DE SINDICALIZACIÓN EN COLOMBIA, 1947-1990

Año	Sindicalizados (miles)	Empleados (miles)	Sindicalización (%)
1947	165,6	3.519	4,7
1959	250,0	4.511	5,5
1965	700,0	5.222	13,4
1974	835,2	6.656	12,5
1980	1.051,0	8.540	12,3
1984	873,4	9.370	9,3
1990	886,4	11.365	7,8

Fuentes: Rocío Londoño Botero, "Trade Unions and Labor Parties in Colombia", 1974-1987, Edward C. Epstein, compilador, *Labor Autonomy and the State in Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989, p.119.

Censo sindical, 1990.

CUADRO 2

SINDICALIZACION POR AREA DE ACTIVIDAD ECONOMICA

ACTIVIDAD ECONOMICA	1980		1984		1990	
	SINDICALIZADOS (miles)	(%)	SINDICALIZADOS (miles)	(%)	SINDICALIZADOS (miles)	(%)
Servicios sociales y personales	444	37,4	333	38,2	389	43,8
Industria	320	26,8	125	14,3	136	15,4
Transport./comunic.	167	14,0	216	24,7	132	14,8
Construc.	62	5,3	18	2,1	17	1,9
Sector financiero	58	4,9	48	5,5	56	6,3
Agricultura	52	4,3	56	6,4	49	5,5
Comercio	45	3,8	49	5,6	59	6,6
Servicios públicos	28	2,3	15	1,7	20	2,3
Minería	15	1,2	13	1,6	20	2,3
TOTAL	1.196	100,0	873	100,0	886	100,0

Fuentes: Miguel Eduardo Cárdenas, *El sindicalismo en Colombia: situación y perspectivas*, Bogotá, FESCOL, 1990, p. 221.

Censo Sindical 1990.

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE SINDICATOS Y SINDICALIZADOS									
Confederación	Sindicatos		Sindicalizados		Sindicatos		Sindicalizados		
	1984 (No.)	1984 (miles)	1984 (%)	1990 (No.)	1990 (miles)	1990 (%)	1990 (No.)	1990 (miles)	1990 (%)
UTC	545	170	19,5	---	---	---	---	---	---
CSTC	281	95	10,8	---	---	---	---	---	---
CUT	---	---	---	842	504	57,3	---	---	---
CTDC	---	---	---	344	95	10,8	---	---	---
CTC	365	114	13,1	248	69	7,8	---	---	---
CGT	225	49	5,6	188	35	3,9	---	---	---
Independiente	756	445	51,0	643	177	20,1	---	---	---
TOTAL	2.172	873	100,0	2.265	880	100,0	---	---	---

Notas:

- La CTDC y la CGT se fusionaron en 1992, creando la CGTD.
- Se estima que a partir de 1994 sólo un 10% de los trabajadores sindicalizados permanece independiente; los restantes se unieron a la CUT y a la CGTD en proporciones iguales.

Fuente: Censos Sindicales 1984 - 1990

CUADRO 4

ESTADÍSTICAS DE HUELGAS (1964-1989) (Promedios anuales)						
	No. de huelgas		No. de huelguistas		Días de trabajo perdidos	
	No.	Índice	No.	Índice	(miles)	Índice
1964-1970	65,5	100,0	95.358	100,0	1.101	100,0
1971-1980	67,3	101,2	170.590	178,9	1.722	156,4
1981-1989	130,9	192,9	768.510	800,6	2.258	205,2

Fuente: CEIS-INEDO



CUADRO 5

ESTADÍSTICAS DE HUELGAS (Primer semestre de 1992)						
ACTIVIDAD ECONÓMICA	HUELGAS		HUELGUISTAS		HORAS PERDIDAS	
	No.	%	No.	%	No.	%
Sector financiero	375	64,8	1.552	11,9	1.600	33,7
Transporte/ comunicaciones	43	7,4	1.175	9,1	897	18,9
Construcción	27	4,7	2.087	16,1	597	12,6
Servicios públicos	48	8,3	1.155	8,9	553	11,7
Servicios sociales	39	6,7	2.202	17,0	331	6,9
Agricultura moderna	23	4,0	670	5,2	326	6,8
Minería/petróleo	17	2,9	2.146	16,6	227	4,8
Industria	6	1,0	1.702	13,1	217	4,5
Comercio	1	0,2	250	1,9	n.d.*	n.d.*
TOTAL	579	100,0	12.939	100,0	4.750	100,0

Fuente: Ministerio del Trabajo, Boletín Estadístico, enero-junio de 1992, p. 29.

Nota: n.d.*: no hay datos.

CUADRO 6

DISTRIBUCION DE HUELGAS SEGUN MOTIVO (%)		
	1990	1991
Desacuerdo en negociaciones colectivas	14,7	37,7
Protesta política (principalmente contra asesinatos)*	26,3	13,2
Incumplimiento de contratos	59,0	33,9
Cierre de compañías	----	3,8
Reestructuración	----	1,9
Privatización	----	3,8
Otros	----	5,7

* En 1988 y 1989 las huelgas políticas representaron respectivamente 31,6 y 28,1% del total.

Fuente: Eduardo Nieto, "Problemas laborales y dinámica sindical", en Emmanuel Nieto et. al., compiladores, *Coyuntura Laboral*, Escuela Nacional Sindical-Antioquia, Medellín, 1992, p. 82.