
XI

REFLEXIONES FINALES

1. Colombia dispone de una abundante legislación y de una variada gama de instituciones, organismos y mecanismos creados para facilitar e impulsar el diálogo social, la concertación y la decisión sobre aspectos diversos de las políticas económicas y sociales y para normalizar las relaciones entre empleadores, trabajadores y Estado.

2. Esa institucionalidad ha tenido un gran dinamismo a lo largo de las diferentes etapas de la evolución económica, política y social del país, como se refleja en los frecuentes cambios que se han producido en su base legal y en la composición y funciones de los organismos correspondientes.

3. Sin embargo, como lo afirma Adolfo Ciudad Reynaud en su análisis de la experiencia internacional, *“la existencia de instituciones es un factor crucial para facilitar el proceso de diálogo social, pero no garantiza su éxito”*.⁹² En efecto, no basta con la existencia en la norma de los respectivos entes o mecanismos, pues su efectividad depende del uso que los actores sociales hagan de él en cada coyuntura o frente a cada tipo de problema que forma parte de la agenda.

4. Los mecanismos de contratación colectiva entre empleadores y trabajadores en el ámbito de las empresas continúan siendo usados de manera regular por las partes. Los aspectos de capacitación y formación de los trabajadores, así como de sus familiares, están presentes en la mayoría de los casos analizados en la muestra seleccionada para este estudio y adoptan variadas formas e intensidades. Sin embargo, se requiere un estudio con mayor cobertura temporal y con una clasificación de las empresas por sectores y tamaños, para extraer conclusiones más amplias sobre la evolución del tema en el interés de las partes.

⁹² Ciudad Reynaud, Adolfo (Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos): “Trabajo decente, reducción de la pobreza y diálogo social”. Ponencia en el Seminario “Diálogo Social y Productividad” realizado en Cali, Colombia, 5 y 6 de mayo del 2004 (disponible en www.cnp.org.co/home/archivo.php).

5. Al menos desde la década de los cincuenta, el diálogo social “extendido” ha tenido en Colombia un mecanismo de alto nivel y amplia composición representado en los sucesivos consejos asesores de políticas laborales y salariales, que han sido modificados por las normas una vez cada diez años en promedio. Actualmente ese organismo, denominado Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, tiene fundamento en la Constitución Política y su composición y funciones están claramente determinadas por Decreto.

6. Esta Comisión, sin embargo, no ha tenido en los últimos años una operación permanente y no ha llegado a acuerdos por consenso sobre temas centrales de las políticas económicas y laborales, con excepción del establecimiento del nivel de incremento anual del salario mínimo legal para los trabajadores y empleados del sector público (que se convierte en indicador para el sector privado). Cabe advertir, sin embargo, que cuando la Comisión no logra un acuerdo sobre este tema, el Gobierno hace uso de sus facultades y establece por decreto dicho incremento.

7. La Comisión es definida como “permanente” pero en la práctica no lo es, puesto que solamente existe cuando se reúne por convocatoria del Gobierno a través del Ministerio de la Protección Social. Para cumplir adecuadamente sus funciones la Comisión debería disponer de un organismo técnico permanente que realice los estudios y prepare los elementos necesarios para acercar a las partes a posiciones de consenso debidamente fundamentadas antes de las sesiones plenarias centrales.

8. No están operando de manera regular tampoco las subcomisiones previstas en las normas para ocuparse de temas centrales de las políticas laborales, como el de capacitación y formación profesional, ni operan las comisiones regionales también previstas en la norma.

9. El tema de la formación profesional no forma parte de la agenda central de la Comisión y aparece ocasionalmente en las sesiones como asunto subsidiario de otros de mayor envergadura, como es el de las políticas de empleo. Cabe advertir, sin embargo, que cuando se le ha abordado se le ha concedido la importancia de elemento fundamental en las políticas de productividad, competitividad y equidad.

10. No se encuentra un adecuado clima de confianza con respecto a la real utilidad de la Comisión entre sus miembros. Se la percibe como un instrumento para la presentación de análisis, posiciones y propuestas, pero no como un mecanismo para llegar a acuerdos y soluciones de largo plazo. Las limitaciones para su efectividad parecen residir, en parte, en los alcances que las normas le conceden y en parte en la voluntad política de los actores para operar, sesionar, concertar, llegar a acuerdos y actuar en concordancia.

11. En ese contexto, el Gobierno presenta al Congreso de la República proyectos de ley o establece por decreto modificaciones importantes a las normas

laborales sin llevarlas previamente a la Comisión, lo cual refleja la urgencia que le atribuye a tales medidas y expresa la natural tensión existente entre políticas sociales y económicas. No se defiende aquí que el diálogo social pueda sustituir al trabajo del Legislativo o condicionar las facultades del Ejecutivo, pero algunos sectores, especialmente los trabajadores, sienten que algunas medidas tienen un impacto potencial de tan altas magnitud y significación, que son justamente las que deberían ser objeto de análisis previo en la Comisión.

12. Para un sector de los trabajadores el decreto que reglamentó el mandato constitucional no definió la obligatoriedad para el Gobierno y las partes de concertar y acordar en la Comisión las medidas que modifiquen de fondo las normas laborales. Esta tesis podría ser llevada por ellos al seno mismo del organismo y buscar la generación de cambios en la norma reglamentaria, que le otorgaran al ente las facultades que, por consenso, se definieran como convenientes y necesarias. La revisión de las intervenciones y posiciones de los diferentes actores en escenarios diferentes a la Comisión sobre la necesidad y conveniencia del diálogo social, da bases para tener una actitud optimista sobre la operatividad futura y la eficacia de la Comisión.

13. En materia de formación profesional también existe una abundante legislación y una amplia variedad de instituciones e instrumentos, pero todo ello configura un conjunto desarticulado y con una gran dispersión de objetivos y calidades. El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo que se viene implementando desde mediados de los años noventa es un esfuerzo consistente para superar esas limitaciones y desarrollar mecanismos y procedimientos sólidos para la certificación del desempeño de los trabajadores.

14. Los diferentes actores del diálogo social tienen, sin embargo, posiciones divergentes con respecto a la manera de desarrollar tal Sistema. Para un sector de los trabajadores, las políticas y medidas gubernamentales sobre el tema tienden a acabar con lo que ellos consideran “la única Institución de Formación Profesional Integral y Gratuita que sobrevive en América Latina”: el SENA, a despojarla de la facultad de ejecutar sin intermediarios los recaudos por la contribución parafiscal, a entregar los recursos de la entidad a los empresarios y a las entidades privadas de capacitación, a desmontar su gratuidad y a desnaturalizar la concepción pedagógica de la formación integral en aras del modelo de formación por competencias laborales.

15. Para el gobierno y para las propias autoridades del SENA, el desarrollo del Sistema es, por el contrario, necesario para transferir entre sus componentes en forma sistemática los logros pedagógicos, de pertinencia, tecnológicos y de calidad y para ampliar la cobertura de todos los integrantes de la oferta. El papel de liderazgo que se le atribuye al SENA dentro del mismo es la consecuencia natural de su mayor desarrollo en la formulación de las normas de competencia, en el diseño curricular basado en las mismas, en su infraestructura tecnológica,

en su bagaje pedagógico, en el conocimiento y experiencia de su cuerpo docente, y en fin, en su mayor disponibilidad de recursos presupuestales.

16. Los empleadores, por su parte, en general coinciden con el enfoque gubernamental y a éste, algunos añaden el argumento de que la contribución parafiscal de las empresas debe ser aplicada para mejorar la calidad, pertinencia y calidad de toda la oferta de capacitación para el trabajo existente en el país, y no ejecutada de manera “monopólica” por el SENA.

17. Las Mesas Sectoriales en donde los diferentes sectores conciertan las normas de competencia laboral de Colombia, son uno de los instrumentos del Sistema que han tenido un desarrollo más sostenido y consistente en los últimos ocho años. Ellas se han consolidado como un eficiente y eficaz mecanismo de diálogo social sobre la formación profesional, han sido reconocidas en diversos escenarios internacionales como un ejemplo de buenas prácticas en el ámbito de las instituciones de América Latina y tienen ahora (en el reciente decreto de reestructuración del SENA), un sustrato legal del que antes carecían. Llama la atención, sin embargo, al mirar las estadísticas de su composición actual, la escasa presencia numérica relativa de los representantes de los trabajadores, sobre todo frente a la numerosa de los empresarios, quienes participan, tanto por empresas, como por gremios de subsectores económicos. Este desbalance debería ser objeto de análisis por todas las partes y motivo de acciones para corregirlo.

18. El Programa de Formación Continua del SENA fue objeto en el pasado de imputaciones de favoritismo en la asignación de los recursos a los proyectos de las grandes empresas en desmedro de las medianas y pequeñas. En los últimos años no se han presentado acusaciones sobre nuevos hechos de este tipo y el programa ha tenido un desarrollo sostenido en sus alcances, procedimientos y cobertura (con algunos altibajos en esta última, atribuibles a la disponibilidad de autorización gubernamental para la aplicación de los recursos presupuestales dentro del Plan Anual de Caja). El Programa tiene una gran aceptación entre los empleadores y presenta balances de logro en la actualización y capacitación tecnológica de los trabajadores vinculados.

19. Cabe advertir, sin embargo, que sectores de los trabajadores sindicalizados del SENA y al menos una de las centrales representadas en el Consejo Directivo Nacional del SENA se oponen a la existencia del Programa de Formación Continua en su concepción, operación y financiación actual, con el argumento central de que el mismo constituye una desviación de los recursos del SENA hacia la oferta privada de capacitación y una devolución indebida de aportes parafiscales a los empresarios, al igual que se oponen a la ejecución de los recursos señalados por el artículo 16 de la Ley 334 de 1996 para el impulso de la innovación y el desarrollo tecnológico, advirtiendo que valoran la necesidad de tal desarrollo pero que se oponen a que el mismo sea financiado con los recursos del SENA.

20. Al margen de esas evaluaciones y del debate mencionado, es preciso mencionar que el Programa de Formación Continua del SENA no tiene dentro de sus procedimientos ni dentro de sus requisitos, la participación de los trabajadores de las empresas respectivas en la identificación de sus necesidades de capacitación y en la concertación de las acciones correspondientes. Es posible que algunos de los proyectos que se presentan al SENA para su evaluación traigan el respaldo de comités paritarios de capacitación, permanentes o circunstanciales, y que los trabajadores participen activamente en la coordinación de las acciones respectivas, pero la existencia de ese mecanismo de participación, como se dijo, no es requisito indispensable para su consideración. Esta particularidad debería ser objeto de análisis comparado con las prácticas en otros países y de propuestas y concertación para su eventual incorporación.

21. El Consejo Directivo Nacional (CDN) del SENA es, por su composición, un organismo con un alto potencial para el diálogo social sobre la formación profesional, no sólo en el ámbito de la institución, sino en el de todo el Sistema de Formación para el Trabajo en Colombia. Al tenor de manifestaciones escritas de sectores de los trabajadores, la reciente reforma de la estructura y funciones del SENA recortó funciones a este Consejo a favor de mayores poderes para el Director General, en lo que respecta a la dirección y administración de la entidad. Este tema, sin embargo, no fue objeto de análisis en el presente estudio, aunque cabe advertir que no se conocieron posiciones al respecto, del sector de los empleadores.

22. Sin embargo, al leer las actuales funciones del CDN, encontramos que allí se encuentran las necesarias para la orientación de la entidad y del Sistema y para el análisis de los temas de fondo que condicionan la definición de planes anuales o estratégicos en ambos niveles. El problema central, a nuestro juicio, reside más en la posibilidad y en el interés real de las partes de ocuparse de estos temas que en la determinación taxativa de la función correspondiente en la norma. La dificultad estriba también en la oportunidad que el organismo tenga para ocuparse de los temas de política en el marco de sesiones ordinarias habitualmente colmadas de asuntos de carácter administrativo. Al respecto cabe recordar la experiencia de los “Conversatorios” que el CDN realizó en el año 2000 sobre temas de fondo, experiencia inconclusa por razones ajenas a su propia dinámica y organización, que podría ser retomada como parte del diálogo social con objetivos, requerido actualmente por el país, por el Sistema de Formación y por la más importante entidad pública de Formación Profesional de Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

23. En síntesis, todos los actores que tienen la capacidad para impulsar la reactivación y el desarrollo de los numerosos instrumentos de participación y concertación descritos en este estudio, deberían actuar de inmediato en esa dirección, con el convencimiento de que “*el diálogo social no es sólo una forma de gestionar una crisis*”, sino una práctica necesaria para adelantarse a la misma y para crear las condiciones de un desarrollo humano, equitativo y sostenible.

