
IV

LOS ACTORES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Como es obvio, los grandes protagonistas y actores del diálogo social en lo laboral, son los empleadores y los trabajadores –y paralelamente– el Estado, dentro de una gama muy amplia de proyecciones. El Estado puede ser intervencionista, o mediador, o concertador, o el punto de apoyo para las propuestas de aquéllos. Desde luego, en países como Colombia, con una legislación escrita copiosa y extensa, los organismos gubernamentales tienen un papel que en muchas ocasiones es predominante y se impone frente a empleadores y trabajadores.

En el presente capítulo se explican algunas características de los actores del diálogo social en Colombia frente a los temas sociales, laborales y de la formación profesional. En las primeras cuatro secciones describimos los principales, como son los sindicatos, los gremios de los empresarios, el Gobierno y el Congreso de la República. Al final, en las dos últimas secciones, incluimos algunas reflexiones sobre dos nuevos protagonistas cada vez más influyentes: los expertos o proveedores de conocimiento especializado y las ONG, fundaciones y organismos internacionales.

1. Las organizaciones sindicales

1.1 Algunos momentos del desarrollo del sindicalismo en Colombia

En 1930 se inicia la expansión del sindicalismo colombiano. De 1929 a 1934 se reconoce el derecho a la huelga y entre 1934 y 1938, siendo presidente el liberal Alfonso López Pumarejo, se da el reconocimiento político y jurídico al sindicalismo. Este avance sindical se viene gestando desde la década de los años veinte, cuando el Partido Liberal asume parte del discurso sindical y de la incipiente izquierda. En ese periodo se funda la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), central sindical influenciada por los partidos liberal y comunista.

En el período de la República Liberal (1930 a 1946) se institucionalizan el derecho de asociación y el de huelga, el que adquiere carácter constitucional. El Congreso expide la primera legislación laboral coordinada –Ley 6 de 1945– en la que se reconocen garantías laborales mínimas: jornada máxima de trabajo, vacaciones pagas, horas extras, indemnización por despido, establecimiento de la figura del contrato de trabajo, así como la justicia laboral.

En 1945 nace la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) fomentada por el Partido Conservador, la Iglesia Católica y los gremios empresariales. El Partido Liberal, el Comunista y la CTC se van a la clandestinidad o se arman contra el gobierno conservador que se inicia en 1946.

En 1958, a la par con la iniciación del denominado Frente Nacional,¹² se da la expulsión de la CTC del Partido Comunista, que se aglutinó en la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC). Con la calma relativa de este período (1958-1974) se presenta una época de crecimiento económico y de expansión de los sectores de clase media, que trae dos consecuencias para el movimiento sindical: en primer lugar, la tasa de sindicalización pasará, entre 1959 y 1965, del 5,5% al 13,4% de la población económicamente activa, y de 250.000 a cerca de 700.000 afiliados; y en segundo lugar, el liderazgo sindical de dirigentes y organizaciones obreras será ahora compartido con organizaciones profesionales de clase media, entre las cuales se destacaron las de los maestros, representados principalmente por la Federación Colombiana de Educadores (FECODE).

Durante el gobierno del conservador Belisario Betancur, 1982-1986, la recesión entra en una fase crítica y se realiza un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional que generó un fuerte ajuste fiscal y la disminución de los salarios. Las centrales obreras y los crecientes movimientos cívicos convocaron a paros nacionales que fueron infructuosos. Los niveles de afiliación sindical empiezan a descender y las centrales tradicionales se estancan y fragmentan. Se siente, entonces, la necesidad de una renovación dentro del movimiento sindical, renovación que se da con la fundación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en 1986, organización que logra abarcar al 58% del total de sindicalizados del país.

Según datos proporcionados por el Centro de Información Sistematizada sobre Convenciones Colectivas (CISCON), de la Escuela Nacional Sindical,¹³ en el año 2002 Colombia tenía una población económicamente activa proyectada, de 19.950.000 trabajadores, de los cuales sólo 849.212 se encontraban sindicalizados

¹² Se denominó Frente Nacional a la coalición de los Partidos Liberal y Conservador, aprobada mediante plebiscito en 1957, que gobernó a Colombia durante cuatro períodos presidenciales alternados desde 1958 hasta 1972.

¹³ La Escuela Nacional Sindical (ENS) tiene su sede en Medellín y, entre sus servicios, se cuentan el CISCON, un centro de documentación, un área de investigaciones (a cuyo cargo está el censo sindical que realizan cada dos años) y un área de información laboral. Se puede consultar y contactar a través de www.ens.org.co, o centrodoc@ens.org.co, o inforlab@ens.org.co

o afiliados a una asociación sindical. Esto significa que la tasa de sindicalización en Colombia en ese año era de sólo 4.25%; (para febrero de 2004 la PEA estaba estimada en 20.356.338 personas, pero los datos sobre los cambios en la afiliación sindical aún no estaban actualizados). (Ver más adelante las tablas estadísticas).

De los trabajadores sindicalizados en 2002, el 53.2% pertenecía al sector público y el 46.8% al sector privado. Si se estableciera una tasa de sindicalización sectorial, se podría apreciar que ésta es de 54% para el sector público y de 5.8% para el sector privado. Lo anterior evidencia que el ejercicio efectivo de la libertad sindical es considerablemente amplio en el sector público, en contraste con el sector privado: sólo 6 de cada 100 trabajadores en el sector privado ejercen su derecho, mientras que en el sector público lo hace uno de cada dos. Los trabajadores sindicalizados se agrupan actualmente en aproximadamente 2.380 sindicatos, de los cuales 16.8% pertenecen al sector público y 83.2% al sector privado.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, NÚMERO DE SINDICALIZADOS Y TASA DE SINDICALIZACIÓN			
Año	PEA	No sindicalizados	Tasa de sindicalización
1994	15.684.332	844.166	5.38
1996	16.434.517	879.511	5.35
1998	17.549.605	848.689	4.83
2000	19.040.552	847.761	4.45
2002	1.525.120	837.521	4.28

Fuentes: DANE para la PEA y Censo de la Escuela Nacional Sindical para el resto.

ORGANIZACIONES SINDICALES FUNDADAS EN 2002 Y 2003		
ORGANIZACIÓN	2002	2003
Sindicatos	23	9
Asociaciones pensionados	13	4
Total	36	13

Fuente: Escuela Nacional Sindical, con base en Registros en Diario Oficial.

1.2 Las centrales y el Comando Nacional Unitario

Actualmente (2004) las organizaciones del orden nacional más importantes de los trabajadores que participan en la Comisión de Concertación Laboral y Salarial son:

-
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que también forma parte del Consejo Directivo Nacional del SENA.
 - Confederación General de Trabajadores (CGT –antes CGTD–). La CGT también forma parte del Consejo Directivo Nacional del SENA.
 - Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).
 - Confederación de Pensionados de Colombia (CPC).

Estas organizaciones se agrupan en el denominado Comando Nacional Unitario, a través del cual expresan sus posiciones con respecto a asuntos fundamentales de las políticas de empleo, laborales, económicas y salariales, sin que ello las limite para pronunciarse por separado cuando lo consideran necesario y oportuno.

Algunos objetivos comunes de las organizaciones sindicales colombianas son los siguientes:

- Defensa de las conquistas y derechos actuales de los trabajadores.
- Mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y del pueblo en general.
- Logro de las libertades democráticas, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y las transformaciones sociales que permitan el desarrollo y el progreso.
- Reconocimiento de su legitimidad para representar a la totalidad de los trabajadores.

Con respecto a este último punto, cabe transcribir aquí, apartes de su pronunciamiento de mayo de 2003 ante la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales:

“El sindicalismo colombiano, pese a una menor tasa de afiliación formal en comparación con otras sociedades modernas y democráticas, como única y auténtica organización del trabajo humano y de los trabajadores del país, ha tomado como propias y como reivindicación global de la clase trabajadora colombiana, a las reivindicaciones de los desempleados, de los marginados y de los excluidos por el sistema económico y por la clase dominante. En consecuencia, tiene toda la legitimidad para representar los intereses de toda la fuerza del trabajo y de la población del país. Por esta razón, con toda la autoridad y la responsabilidad que compete a las Centrales Sindicales, por medio del Comando Nacional Unitario presentamos esta propuesta.”¹⁴

¹⁴ Comando Nacional Unitario CUT, CGTD, CTC, CPC: “Propuestas de las Centrales Sindicales para la generación de empleos dignos y productivos”. Bogotá, mayo de 2003. (Presentada a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales).

2. Las organizaciones empresariales

Las organizaciones empresariales colombianas tienden a actuar de manera coordinada frente a los temas económicos y sociales más sensibles del país y frente a las tendencias internacionales, nacionales, regionales y locales que afectan el desempeño, la competitividad y el desarrollo de las empresas.

Existe una amplísima gama de gremios que agrupan a las empresas de los diferentes sectores de la actividad económica y ellos, a su vez, se aglutinan actualmente en el denominado Consejo Gremial Nacional. En la presente sección damos unas escuetas noticias sobre este Consejo y sobre algunas de las organizaciones que tienen un protagonismo mayor en la discusión de políticas laborales y en la orientación de la formación profesional, como son aquéllas que forman parte del Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

2.1 El Consejo Gremial Nacional

El Consejo Gremial *“actúa como un foro permanente de deliberación que adopta sus determinaciones por consenso. Actualmente está integrado por 16 miembros de los distintos sectores de la economía, cada uno de ellos con el mayor cubrimiento en su respectivo sector y con la mayor capacidad organizativa al servicio de sus afiliados y del país”*.¹⁵

El Consejo Gremial opera sin personería jurídica y su órgano máximo es el Comité Coordinador, integrado por los Presidentes de los Gremios miembros. *“El fundamento jurídico del Consejo se lo otorga la Fundación Empresaria, entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, creada para adelantar investigaciones y las evaluaciones técnicas que atañen a la participación del sector privado colombiano en los procesos económicos, sociales y de internacionalización del país. // El acta de constitución de la Fundación fue firmada por los Miembros fundadores el 3 de agosto de 1993 y la personería jurídica le fue reconocida por resolución 747 de noviembre de 1994 de la Alcaldía Mayor de Bogotá”* (ANDI, “El Consejo ...”, op. cit.).

Actualmente al Consejo Gremial lo conforman dieciséis organizaciones, entre las cuales están la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI), la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), la Asociación Bancaria y de Instituciones Financieras de Colombia (ASOBANCARIA), la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). De entre los presidentes de las

¹⁵ ANDI: El Consejo Gremial Nacional. Presentación en Power Point. Bogotá, 2003.

organizaciones miembros, el Consejo Gremial designa cada año un presidente, quien es el vocero de las posiciones del Consejo.

El Consejo Gremial impulsa el estudio de diversos temas de interés común para sus afiliados y procura que asuman posiciones conjuntas sobre los mismos, en áreas como las siguientes: *“procesos de paz, negociaciones de acuerdos comerciales internacionales, desarrollo tecnológico e informático, moralización y lucha contra la corrupción, medio ambiente, seguridad social, educación y capacitación profesional, modernización estatal y empresarial, y desarrollo de mecanismos constitucionales de la concertación”*.

2.2 La Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias (ACOPI)

De acuerdo con lo expuesto en su página en Internet, *“La Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias, ACOPI, es la organización gremial de Colombia que agrupa a las pequeñas y medianas empresas de diferentes sectores productivos. // Es una entidad sin ánimo de lucro fundada el 30 de agosto de 1951, como resultado de la fusión de entidades similares que existían en ese momento en tres de las más importantes ciudades del país. // Desde su fundación ACOPI ha representado a las PYMES en el ámbito económico, político y social, contribuyendo eficazmente a su desarrollo”*.¹⁶

ACOPI fomenta el desarrollo del sector de la pequeña y mediana industria, así como de la microempresa de acumulación, considerados eslabonamientos básicos de la cadena productiva; lleva la representación de sus asociados ante la opinión pública, las organizaciones privadas y las autoridades gubernamentales; y desarrolla servicios de diferente tipo para beneficio de sus afiliados.

“ACOPI, como entidad gremial de carácter nacional, ha asumido el papel de liderar el proceso de desarrollo sostenible y competitivo de las Pequeñas y Medianas empresas, no sólo mediante la formulación de propuestas de política al gobierno nacional, sino como ejecutor directo de una serie de programas encaminados a lograr la reactivación y proyección del sector y hacer viable una política de desarrollo basada en el fortalecimiento del sector empresarial mayoritario del país.”

Entre otros muchos organismos en los cuales ACOPI lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

¹⁶ ACOPI: “Misión, Actividades, Historia”. En www.acopi.org.co. 2004.

2.3 La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI)

La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI), durante décadas conocida como “de Industriales”, cambió en noviembre de 2004 su nombre por el “de Empresarios” para adecuarse a la realidad de su composición actual, en la cual, al lado de las organizaciones de las empresas del sector manufacturero, aparecen ahora numerosas que corresponden a actividades de los sectores servicios, primario y extractivo.

De acuerdo con lo expuesto en su página en Internet, *“la ANDI es una entidad sin ánimo de lucro que tiene como objetivo primordial difundir y propiciar los principios políticos económicos y sociales de un sano sistema de libre empresa, basado en la dignidad de la persona humana, en la democracia política, en la justicia social, en la propiedad privada y en la libertad. // La ANDI fue fundada en la ciudad de Medellín el 11 de septiembre de 1944 y desde entonces es el gremio empresarial más importante de Colombia, compuesto hoy por más de 1.000 empresas afiliadas pertenecientes a los sectores industrial, financiero, agroindustrial, de alimentos, comercial, textil y de servicios, entre otros, con una alta participación en el valor de la producción y el empleo del país”. // En su calidad primordial de vocero de los intereses de la empresa privada, la ANDI asume la representación de sus afiliados ante las entidades nacionales y extranjeras que se ocupan de asuntos económicos, jurídicos, sociales, ambientales y otros de carácter empresarial. / / La ANDI coordina las actividades de carácter gremial, en la búsqueda de la unidad de criterio del sector privado frente a los grandes temas nacionales”*.¹⁷

Una de las actividades más destacables de la ANDI, es la conformación de las denominadas *Cámaras Sectoriales*, o grupos constituidos con empresas de un mismo sector económico, para que adelanten acciones de beneficio común, a bajos costos y con respaldo institucional, *“servicio que hace crecer individualmente a los afiliados”*. Actualmente existen diecinueve Cámaras, las cuales, como ya se mencionó, corresponden a empresas de los sectores manufacturero, servicios, primario, extractivo y algunas cadenas productivas.

Entre otros muchos organismos en los cuales la ANDI lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

2.4 La Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO)

En mayo de 1945 se convocó en Bogotá a la primera reunión que daría origen a la Federación Nacional de Comerciantes. En ese momento la Interventoría Nacional de Precios, organismo oficial, *“aplicaba de manera drástica y sin distinción*

¹⁷ ANDI: “Quiénes somos”. En www.andi.com.co. 2004.

alguna” el contenido de una resolución que establecía un nuevo sistema de racionamiento y sanciones de decomiso para algunas materias primas y bienes intermedios importados. Los comerciantes, “sintiéndose severamente afectados, decidieron unirse para tomar alguna medida al respecto”.

“De esa primera reunión se constituyó un comité provisional de defensa del comercio nacional que se dio a la tarea de dotar al naciente gremio de sus estatutos, se elaboró un plan de financiación, se le dio su forma federada, que ha permanecido en el tiempo hasta nuestros días y se le dotó de personería jurídica. // Es así como antes y hoy la razón de ser de FENALCO ha sido dar a los comerciantes las herramientas y realizar las gestiones necesarias para que puedan ejercer en un ambiente favorable su profesión, buscando que este ejercicio resulte en un mayor bienestar económico y social para el país y sus gentes.”¹⁸

Actualmente FENALCO es una entidad gremial de carácter civil y privado que cuenta con 15.000 afiliados y treinta y cinco oficinas en todo el país y tiene por finalidad promover el desarrollo del comercio privado de bienes y servicios.

De acuerdo con su declaración de principios, FENALCO orienta, representa y protege los intereses del comercio y cree en la necesidad de mejorar continuamente la eficiencia empresarial y la modernización de la gestión comercial para bien de la comunidad, por lo cual ofrece a sus afiliados capacitación, asesoría y servicios, y promueve su desarrollo intelectual, económico y social.

Entre otros muchos organismos en los cuales FENALCO lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

2.5 La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

La SAC es el gremio empresarial activo más antiguo de Colombia. Fue fundada en 1871 “con el objeto de “promover el adelanto y defender, por medio de la discusión pública, los intereses de los agricultores. Es una entidad de derecho privado, sin ánimo de lucro, con personería jurídica del 30 de marzo de 1914”,¹⁹ representa los intereses generales del sector y los particulares de sus afiliados y actúa como cuerpo consultivo del gobierno en materias agropecuarias.

Entre sus afiliados se encuentran agricultores, ganaderos, silvicultores, piscicultores, exportadores de flores, productores de semillas, avicultores, cafeteros, cooperativas, asociaciones y federaciones de productores, asociaciones de usuarios, asociaciones de profesionales, sociedades regionales y empresas. “En la actualidad la SAC tiene más de trescientos afiliados, entre agricultores, ganaderos y

¹⁸ Luengas Serrano, Leonardo: “Por qué nace un Gremio”. En www.fenalco.com.co. 2004.

¹⁹ Sociedad de Agricultores de Colombia: “¿Qué es la SAC?”. Plegable divulgativo. Bogotá (s. f.).

empresas agropecuarias y alrededor de cincuenta entidades gremiales y cooperativas agropecuarias a nivel regional y nacional” (SAC, plegable, op. cit.).

Entre los intereses gremiales que coordina, se encuentran las políticas de precios, crédito, reforma agraria, investigación, transferencia de tecnología y comercio exterior e interno. Así mismo, a través de su Departamento de Estudios Agroeconómicos realiza diagnósticos económicos sectoriales, análisis y propuestas sobre la política agropecuaria y económica nacional y estudios para el planeamiento y desarrollo del sector.

Entre otros muchos organismos en los cuales la SAC lleva la representación de sus afiliados, es miembro del Consejo Directivo Nacional y de los Consejos Regionales del SENA y participa en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales.

3. El Gobierno (Rama Ejecutiva del Poder Público)

Los organismos gubernamentales del nivel central del orden nacional más importantes para los efectos de la determinación y la concertación de políticas en las materias laborales y de educación y formación profesional, aparte obviamente de la Presidencia de la República, son los siguientes: Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y Departamento Nacional de Planeación.

En el marco de las políticas de modernización del Estado y de racionalización del gasto público, el actual gobierno de Colombia viene realizando desde el año 2002 profundos cambios en la mayoría de las instituciones. Una de las medidas que mayor impacto tiene en el campo social es la fusión de los antiguos Ministerios de Trabajo y Salud en uno nuevo denominado Ministerio de la Protección Social. El Ministro de esta cartera preside, entre otros muchos, dos organismos estrechamente relacionados con las políticas laborales, de empleo y de formación profesional, como son la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, y el Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Lo social, y dentro de ello la educación y la formación profesional, con frecuencia se ven afectados por las políticas económicas que buscan la disminución del déficit fiscal, la racionalización del gasto público, la contracción del tamaño del Estado, la privatización de empresas de propiedad pública y el control central de todas las rentas públicas, incluidas aquellas que las normas definen como de carácter parafiscal con destinación específica, como es el caso de una parte de los recursos presupuestales de la educación técnica y de la mayor parte de los recursos financieros del SENA.

Esa tensión entre políticas gubernamentales sociales y fiscales inevitablemente afecta los procesos de concertación que se realizan en los organismos tripartitos, en los cuales, durante ciertas fases, los funcionarios de las entidades “sociales” acuerdan políticas, líneas de acción y compromisos gubernamentales, compromisos que luego no pueden ser cumplidos porque de manera unilateral las autoridades económicas, especialmente el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, han determinado otras políticas y medidas. Obviamente, en el marco de la coordinación y disciplina que debe primar dentro del gobierno, lo usual es que los representantes gubernamentales de lo social, acojan las instrucciones del alto gobierno en materia económica y las defiendan en los entes tripartitos.

Otro factor que atenta contra la concertación real en los escenarios tripartitos es la urgencia con la que el Gobierno quiere adoptar ciertas medidas. En efecto, las políticas de ajuste no dan espera y los análisis en las comisiones tripartitas son lentos y dilatados. De aquí surge que con frecuencia el Gobierno expida decretos o lleve al Congreso de la República proyectos de ley que afectan profundamente ámbitos de lo social y lo laboral, como reformas a la seguridad social o a la legislación laboral (que incluye el contrato de aprendizaje), sin haberlas presentado antes en esos escenarios de diálogo.

De acuerdo con las normas, la comisión nacional de concertación en lo laboral puede tener comisiones regionales y locales. Igual cosa sucede con los organismos tripartitos de dirección del SENA, a los que corresponden los Consejos Regionales en cada Departamento del país. En estas instancias participan representantes de los gobiernos departamentales y/o municipales, quienes pueden adoptar posiciones totalmente independientes del gobierno central, pues ellos son también de elección popular y no están, por lo tanto, obligados a seguir disciplinadamente los lineamientos del nivel nacional.

En consecuencia, el actor gobierno dentro del diálogo social sobre formación profesional, no puede ser visto de manera simple como una unidad monolítica sino que expresa con frecuencia estas contradicciones y diferencias, elemento que debe ser analizado por las otras partes en cada momento, como oportunidad o como desventaja.

4. El Congreso de la República (Rama Legislativa del Poder Público)

Si bien el Congreso de la República no forma parte de la Comisión de Concertación Laboral y Salarial ni de los órganos tripartitos de dirección de la formación profesional en Colombia, debe ser tenido en cuenta siempre como un actor fundamental en los procesos correspondientes, por tres razones principales que en la práctica se complementan:

-
- a. Las posiciones ideológicas, las afinidades políticas y la representatividad regional de los parlamentarios (Representantes y Senadores) los hace más o menos permeables a los reclamos y a la defensa de los intereses de determinados sectores de la vida nacional, regional o local y los inclina a la defensa o la oposición a determinadas políticas y medidas gubernamentales.
 - b. Dentro de las facultades constitucionales del Congreso está el control político sobre todos los actos del Ejecutivo, lo cual se expresa de variadas maneras, tales como el requerimiento de respuesta a cuestionarios enviados a los funcionarios responsables de las instituciones, y citaciones a los mismos, a debates en comisiones y en plenarias de Cámara y Senado.
 - c. Trámite de proyectos de ley de iniciativa gubernamental, o parlamentaria, o popular, que afectan la estructura, o las rentas, o las funciones de las entidades de formación profesional. Esta función ha tenido importantes implicaciones en la historia reciente del país, lo cual se puede ver a través de unos pocos ejemplos, como la expedición de la Ley 119 de 1994 de reestructuración del SENA con base en un proyecto de iniciativa popular que se opuso a un decreto gubernamental de 1992; o la más reciente Ley 789 de 2002, de origen gubernamental, que reformó profundamente el Contrato de Aprendizaje; o el proyecto de Ley 157 de Cámara, de iniciativa parlamentaria, *“por medio del cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y se dictan otras disposiciones”*, Ley que, de ser aprobada, derogaría numerosas normas preexistentes que recortan o “desvían” recursos del SENA y afectaría, posiblemente, partes del Decreto 249 de 2004 mediante el cual el gobierno modificó la estructura y funciones del SENA.

5. Otro actor: el conocimiento especializado

Al lado de los actores principales mencionados –los trabajadores, los empresarios y el Estado (en este estudio, el Gobierno y el Congreso)– aparecen otros actores que ejercen su influencia de una manera esporádica y sobre temas muy específicos, como son los expertos de centros de investigación, firmas de consultoría o asesores independientes, quienes son convocados a participar en sesiones de los organismos tripartitos o consultados por las diferentes partes para sustentar sus posiciones. En la medida en que el tratamiento de los diversos temas que son de la función de los organismos presenta cada vez mayores complejidades técnicas, las partes se ven inducidas a asesorarse de quienes tienen el mejor y más actual conocimiento o la posibilidad de ayudar a sustentar sus posiciones con fundamento en información especializada, investigación y conocimiento confiable.

Sin embargo, estos sectores actúan, no solamente cuando son convocados por los organismos de concertación o por las partes, sino que lo hacen también y

de manera permanente, por su propia iniciativa y en cumplimiento de la misión de sus propias instituciones, expresando sus hallazgos y posiciones en seminarios, foros, publicaciones y medios de comunicación. En Colombia, algunas entidades de consultoría y centros de investigación socioeconómica –independientes o vinculados a las universidades más prestigiosas–, tienen una considerable influencia sobre uno u otro sector de la concertación tripartita y sobre la opinión pública, hasta el punto de que sus hallazgos y recomendaciones son citados por el sector coincidente con los mismos, como argumento de autoridad académica para sustentar una determinada posición con respecto a temas neurálgicos de las políticas sociales y económicas.²⁰

6. ONG, fundaciones y organismos internacionales

Las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones creadas por grandes empresas, por conglomerados de las mismas o por otros sectores de la sociedad civil, tienen cada vez una mayor influencia sobre muy diversos ámbitos del desenvolvimiento de la sociedad. Aunque en general no incluyen en su objeto social, la investigación ni la consultoría, con frecuencia incursionan en estos campos, realizan publicaciones, organizan seminarios y difunden ampliamente sus puntos de vista. Muchas de ellas tienen la educación y la capacitación como una de sus actividades principales y realizan programas de educación no formal de mediana y corta duración para sus afiliados o para sectores más amplios de la sociedad.

Los organismos internacionales,²¹ por su parte, también son convocados permanentemente a participar en el país con sus expertos y autoridades en el análisis de los problemas y el apoyo a los eventos o son citados por las partes como argumento de autoridad académica o política para apoyar uno u otro enfoque, análisis, posición o propuesta con respecto a los temas sociales, económicos y laborales en discusión.

Todo esto expresa la influencia cada vez mayor y más real de estas entidades en la construcción o sustentación de las posiciones y orientaciones de los actores principales del diálogo social, en las diversas materias que conforman las agendas de los organismos de concertación.

²⁰ Nos referimos a entidades como Fedesarrollo de Bogotá, o el CEDE de la Universidad de los Andes, o el CID de la Universidad Nacional de Colombia, o el CIE de la Universidad de Antioquia, o el CIDE de Medellín, o Econometría de Bogotá, entre otros muchos.

²¹ Nos referimos a organismos como la OIT, la CEPAL, la UNESCO (y las demás de la familia de las Naciones Unidas); a la Banca Multilateral, a las Agencias especializadas de los países desarrollados y a otros que pueden tener o no, sedes en Colombia.