
VI

LA CONCERTACIÓN SOCIAL, MECANISMO AVANZADO DE DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN

En las últimas décadas, Colombia ha tenido una amplia experiencia en lo que Adolfo Ciudad Reynaud denomina *“diálogo social ‘extendido’ para la integración de políticas sobre cuestiones económicas y sociales”*. Algunas de las características principales de este tipo de diálogo son las siguientes: *“Es un diálogo nacional político y económico. // Los sectores empresariales y laborales están presentes. // Se discute, negocia y acuerda un conjunto integrado interdependiente de políticas que enrumban al país en una sola dirección. // Su objetivo general es la mejora de la competitividad del país para su inserción en la economía mundializada”*.²⁸

En teoría, un acuerdo social de concertación contiene la decisión adoptada por consenso entre los interlocutores sociales, esto es, los representantes de los trabajadores, de los empresarios y las autoridades gubernamentales, sobre muy diversos asuntos que atañen a: política económica, desarrollo del empleo, control de precios y salarios, programas sociales para el desempleo, programas de desarrollo de la seguridad social, impulso a la productividad, fomento a la pequeña empresa y a los microempresarios, fomento del ahorro y la inversión de los trabajadores en la composición de la propiedad de las grandes empresas, derechos laborales y sindicales, entre otros.

Esta forma de diálogo y participación está representada actualmente en el país por la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, reglamentada por ley desde 1996, la cual ha abordado ocasionalmente el tema de la formación profesional, como lo veremos con amplitud en el punto 2 de este capítulo.

²⁸ 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 de 2004 (disponible en www.cnp.org.co/home/archivo.php).

1. Experiencias previas de pactos sociales en Colombia

El Consejo Nacional de Salarios fue creado por la Ley 187 de 1959 que le confirió la facultad de fijar los salarios mínimos en el país, de prescribir las normas sobre determinación de los índices de costo de vida y de servir de organismo consultor del gobierno en materia de política salarial. Sin embargo, las labores de este Consejo se limitaron a la determinación del salario mínimo.

El siguiente instrumento de concertación tripartita fue el Consejo Nacional de Trabajo creado por medio del Decreto Ley 2210 de 1968 (y reformado mediante el Decreto 1476 de 1983), al cual se le encomendaron, entre otras funciones, dictaminar sobre los proyectos en materia laboral y de previsión social, del gobierno o del Congreso; proponer al gobierno medidas diversas de carácter social y revisar la ejecución de las políticas adoptadas en materia laboral y de la seguridad social. Su papel real también fue muy reducido en la práctica, quedando circunscrito a sancionar las decisiones sobre salario mínimo del Consejo Nacional de Salarios.

Posteriormente, en diciembre de 1987, el Congreso de Colombia expidió la Ley 54 de 1987, *“Por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral (...) cuya finalidad primordial será la de lograr la concertación de intereses económicos y sociales, en procura de una mayor justicia en las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de equilibrio social que facilite el armónico desarrollo nacional y asegure el bienestar de todos los colombianos”*.²⁹ Este Consejo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue definido en la Ley como *“organismo asesor permanente del Gobierno Nacional en materias laborales y de seguridad social, y medio de participación de los sectores trabajo y empleador en los planes de desarrollo económico y social”*.

La Ley 54/87 le asignó numerosas funciones que iban, desde lo más general a lo más específico, tales como *“servir de organismo consultor del Gobierno para orientar la política general en materia de salarios y precios”* hasta *“proponer estrategias orientadas a la racionalización y control de la migración de mano de obra”*. En materia de salarios la función del Consejo era *“Evaluar y hacer recomendaciones, cuando el Gobierno lo estime conveniente, en relación con los salarios mínimos que deban regir en el país, así como los coeficientes del incremento de esos salarios”*.

Llama la atención la función que le asigna la Ley como organismo asesor del gobierno en una gama amplísima de materias relacionadas con el desarrollo social y económico del país, consignada en el literal e) del artículo 3º de dicha Ley: *“Proponer al Gobierno Nacional las medidas de carácter social que estime conducentes para garantizar el igualitario bienestar de los trabajadores y el desarrollo económico y la industrialización del país, mediante el acrecentamiento de las inversiones; la adopción de nuevas formas de capitalización; la creación acelerada de empleo; el abaratamiento en los*

²⁹ Diario Oficial N° 38.157: “Ley 54 de 1987, por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral». Imprenta Nacional, Bogotá, 18 de diciembre de 1987.

costos de producción nacional que la haga competitiva en los mercados externos; el aumento de la productividad; la equitativa redistribución del ingreso, la progresiva extensión de los servicios básicos de seguridad social al mayor número de colombianos y primordialmente a los campesinos y a los trabajadores independientes, y en fin, la implantación de cambios estructurales que conduzcan a una sociedad más igualitaria". Así mismo, el Consejo Nacional Laboral tuvo, entre sus funciones, las de revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en materia de legislación laboral y previsión social, proponer los cambios y ajustes, y velar por la aplicación de las normas contenidas en los convenios y conceptuar sobre las recomendaciones de la OIT.³⁰

A partir de 1991 la promoción de la concertación se convierte en un deber constitucional del Estado. En efecto, la Constitución Política promulgada en ese año, dispuso en el artículo 56 que *"una comisión permanente integrada por el gobierno, por representantes de los empleadores y trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales"*. La composición y funcionamiento del artículo en referencia fueron reglamentados por el Congreso de la República mediante la Ley 278 de 1996.

Aunque en 1994 aún no se había expedido la reglamentación legal de la Comisión, las partes sesionaron convocadas por el gobierno y promulgaron, el 19 de diciembre de ese año, el *"Acuerdo de Productividad, Precios y Salarios"*, el cual puede ser calificado como el primer Pacto Social de carácter tripartito ensayado en el país. El propósito principal de este Acuerdo fue comprometer los esfuerzos de todos los actores sociales para que los precios y las remuneraciones se fijaran en función del objetivo común de reducir gradualmente la indexación de la economía e incorporar la productividad, como una de las variables esenciales en la garantía de un crecimiento económico sostenido y equitativo.

El Capítulo VII del Pacto se ocupa de establecer acuerdos y definiciones en materia de productividad, tras expresar que entre los diversos factores (económicos, estructurales, distributivos, etc.) que inciden negativamente sobre aquella, se destacan la *falta de calificación de la mano de obra*, el atraso tecnológico y las deficiencias de las políticas de ciencia y tecnología.

Entre los ítem acordados se define la capacitación y calificación de la mano de obra como un instrumento fundamental en el cual deben trabajar conjuntamente el gobierno, los trabajadores y los empleadores, de modo de alcanzar los objetivos propuestos. Las tres partes asumen un compromiso en tal sentido, declarando que desarrollarán programas conjuntos para promover el incremento de la productividad a través, entre otros factores, de la capacitación.³¹

³⁰ En noviembre de 2004 no fue posible acceder a información documental sobre las acciones, resultados y evaluación del funcionamiento del Consejo Nacional Laboral que estuvo legalmente vigente de 1987 a 1996.

³¹ En noviembre de 2004 no fue posible acceder a una evaluación confiable del cumplimiento de los compromisos de 1994.

2. La actual Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales

2.1 Composición y funciones

La Ley 278 de 1996 reglamenta la composición y el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales creada por el Artículo 56 de la Constitución Política, quedando integrada por representantes de primer nivel del Gobierno Nacional, los gremios empresariales y las centrales sindicales.

De acuerdo con el artículo 1º de esta Ley, la Comisión queda adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy inmerso en el nuevo Ministerio de la Protección Social; tendrá subcomisiones departamentales; y podrá crear comités asesores por sectores económicos. Cabe anotar que, en la práctica, no se ha activado este tipo de organismos, pero sí se han creado cinco subcomisiones tripartitas (que han operado ocasionalmente) para ocuparse de los temas de: a) política de empleo, b) régimen de seguridad social, c) formación profesional y capacitación, d) legislación laboral y e) política salarial y salario mínimo.

El artículo 2º de la Ley 278/96 señala a la Comisión, entre otras, las siguientes funciones:

“a) Fomentar las buenas relaciones laborales con el fin de lograr la justicia dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social.

(...)

e) Fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos sobre estos asuntos: bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; (...) reconversión industrial y recalcificación laboral (...).

(...)

g) Definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria”.

Es evidente la importancia que el legislador le concedió a la capacitación laboral y la formación profesional como tema de la Comisión, mandato que se ha cumplido sólo de manera ocasional, como lo veremos más adelante.

El artículo 5º de la Ley determina que la Comisión será tripartita en su integración y de ella formarán parte:

- a. En representación del gobierno: el Ministro de Trabajo (hoy de Protección Social), el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Desarrollo Económico (hoy de Industria, Comercio y Turismo), el Ministro de Agricultura y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

-
- b. En representación de los empleadores: “*Cinco designados por las asociaciones gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo*”.
 - c. En representación de los trabajadores: “*Cinco (...) por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea (...) dentro de las cuales habrá por lo menos un representante de los pensionados*”.

En el párrafo de este artículo se anota que a las deliberaciones podrán ser invitados funcionarios del gobierno y asesores de los empleadores, trabajadores y pensionados, así como voceros de organismos de trabajadores, pensionados y empleadores no representados en la Comisión.

En el artículo 8º la Ley 278/96 dispone que las decisiones de la Comisión serán adoptadas por consenso y que el voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

2.2 El Acuerdo Tripartito del año 2000

En este marco legal y reconociendo la compleja y crítica situación sociolaboral y política del país, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy inmerso en el Ministerio de la Protección Social) promovió, en 1999, el estudio en la Comisión, de un nuevo *Acuerdo Tripartito para la Concertación Social*, el cual fue suscrito el 14 de agosto de 2000 por representantes del Gobierno Nacional, los gremios empresariales, las centrales sindicales y los pensionados, contando con la activa participación y apoyo de la OIT.

Para el análisis y concertación de los componentes básicos del Acuerdo se conformaron cinco subcomisiones tripartitas que se ocuparon, respectivamente, de los temas de: a) política de empleo, b) régimen de seguridad social, c) formación profesional y capacitación, d) legislación laboral y e) política salarial y salario mínimo. Estas Subcomisiones continuaron trabajando, posteriormente, en el mayor desarrollo de las líneas programáticas acordadas.

Así, la Subcomisión de Capacitación y Formación Profesional, cerca de dos meses después de ponerse en marcha el Acuerdo Tripartito para la Concertación Social, llegó a varios acuerdos más específicos que convirtió en Recomendaciones para la Comisión, con el pedido de gestionar lo pertinente ante el gobierno:

- a. Mantener la parafiscalidad de los recursos presupuestales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), conforme a lo consagrado en la Ley que crea dicha contribución parafiscal, y que ésta sea estrictamente destinada a los objetivos y autónomamente administrada por la institución señalada por esa norma.

-
- b. *“Coincidiendo con quienes han señalado la necesidad de ‘superar los problemas de identidad’ presentes en algunas instituciones, actores y protagonistas del sistema educativo, como presupuesto de una correcta asignación de competencias, campos de actuación, responsabilidades y población objeto, la Subcomisión adopta la siguiente definición de Formación Profesional Integral: “Proceso educativo teórico-práctico mediante el cual los trabajadores actuales y potenciales apropian conocimientos técnicos y tecnológicos, aptitudes, valores, experiencias y destrezas para atender las necesidades referidas a las ocupaciones y oficios con el fin de contribuir al desarrollo económico y social del país, a la inclusión de las personas al mundo del trabajo, a incrementar su empleabilidad y sus posibilidades de realización como seres humanos. La formación profesional hace parte de la educación no formal”.*³²

Finalmente, la Subcomisión de Formación Profesional recomendó a la Comisión Permanente de Concertación la prórroga de tiempo para su funcionamiento, *“Habida cuenta de los resultados obtenidos en este proceso de construcción tripartita y de los diversos temas relativos a la capacitación y la formación profesional que queda por tratar”*. Sin embargo, el examen de los archivos correspondientes que reposan en el Ministerio de la Protección Social no permite deducir que esta Subcomisión hubiese vuelto a sesionar como tal desde el año 2000, lo cual no significa que la Comisión no se hubiese ocupado posteriormente del tema de la formación profesional, como se verá enseguida.

2.3 La Comisión Permanente en el período actual (2002-2004)

Desde el 2002, año en el cual se inició el actual período presidencial, la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales y Salariales se ha reunido con relativa frecuencia, aunque con menor periodicidad de la pedida reiteradamente por los representantes de los sectores laborales que, según ellos, debe ser de cada dos meses.

El examen de las actas permite ver que el tema principal que ha ocupado la atención de sus miembros, descontando la fijación del incremento del salario mínimo que, por ley, debe discutirse al final de cada año, ha sido el de la política de empleo, tema sobre el cual las diferentes partes han presentado análisis de cifras, causas y alternativas y propuestas de política que van desde ajustes a políticas macroeconómicas dentro del actual modelo económico, hasta cambios profundos en el modelo, como lo proponen las centrales sindicales.

Otros temas que aparecen en forma recurrente en las actas revisadas y sobre los cuales la tendencia que se percibe es la de un gran debate sin que se haya llegado a acuerdos, son los siguientes:

³² Todas las referencias que en este capítulo se hacen a la Comisión de Concertación, al menos que expresamente se indique otra fuente, están basadas en el examen de los documentos y actas correspondientes que reposan en el Ministerio de la Protección Social de Colombia.

-
- La política laboral, y dentro de ella, los proyectos del gobierno para modificar normas en función del empleo, como ocurrió con la Ley 789 de 2002, la cual, además de otros aspectos, reformó el contrato de aprendizaje con el propósito, entre otros, de desmontar un supuesto obstáculo a la generación de empleo.
 - El sistema nacional de pensiones, la financiación de las pensiones y la supervivencia del Instituto de Seguros Sociales.
 - Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.
 - La reforma de las entidades del Estado, con el objeto de elevar su eficiencia y su competitividad, según el gobierno. O proceso neoliberal de disminución del tamaño del Estado, según el sector de los trabajadores.
 - El respeto a las normas de contratación laboral, libertad sindical y contratación colectiva, reclamado en forma insistente por las centrales sindicales.
 - Asuntos de la mecánica de trabajo de la Comisión, entre otros: a) la necesidad de desarrollar una agenda que una a los participantes en un objetivo común de país, b) la periodicidad de las reuniones, c) la inasistencia de los ministros y su delegación en otros funcionarios.

En este período el tema de la formación profesional aparece de manera explícita solamente en tres de las reuniones efectuadas en 2003, y ello circunscrito al SENA, con las siguientes particularidades:

El 11 de marzo de 2003 aparece el SENA en el marco de un debate sobre las cifras del desempleo en el país. Allí el presidente de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) (hoy “de Empresarios”), hizo alusión al hecho de que en el año 2002 se inscribieron en el Sistema de Información de Empleo del SENA 232.000 personas solicitando empleo. El sector privado ofreció 105.000, pero sólo pudo colocar 41.000. De allí extrae la conclusión de que el SENA está capacitando personas en actividades que no se necesitan en ese sector y reclamó un esfuerzo para que en 2003 se pueda colocar a las 60.000 personas que no pudieron ser vinculadas pese, a la existencia de vacantes. Agrega que para ello es necesario reorientar la capacitación.

El Ministro de la Protección Social expresó que compartía esa preocupación y planteó también el interrogante sobre la clase de capacitación que ofrece el SENA. Dijo, igualmente, que no se justifica hacer cursos de tres años, porque no se trata de adelantar una carrera universitaria; los cursos deben ser más cortos y se deben optimizar los recursos del SENA. Asimismo, expresó que se debe acabar con la politiquería, reestructurar el SENA y tener en cuenta que una parte del desempleo tiene su explicación en una mala capacitación.

El Secretario General de la Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD –hoy CGT–), expresó que sobre el mejoramiento del SENA los

trabajadores han hecho reiteradas propuestas y pidió que se citara a la presidenta del Sindicato de Empleados Públicos de la entidad, SINDESENA, para que explique en la Comisión los proyectos presentados por ellos para el desarrollo de la institución.

A la reunión del 20 de mayo de 2003 fue invitado el Director General del SENA, quien expresó que *“debe haber una correlación directa entre la flexibilidad de las ofertas de formación como tarea para anticipar la demanda de los sectores productivos y la capacidad para absorber esas personas. La institución ha manejado durante cuarenta años una oferta de formación bastante rígida, que en el mejor de los casos reacciona a necesidades planteadas dos, tres o cuatro años atrás, y esto se debe al modelo de oferta pedagógica actual. Hay una distancia grande entre lo que el SENA ofrece como formación y lo que el mercado necesita. Lo que estamos tratando de hacer es cambiar esto, pero naturalmente con la resistencia o la incomprensión de sectores de trabajadores. Los mercados laborales se mueven hoy a una gran velocidad. La estructura del SENA en algunos aspectos es artesanal. No existía en la entidad un registro de sus egresados. En diciembre del año 2000 se culminó con una cifra aproximada de 32.000 aprendices (con contrato de aprendizaje); en diciembre de 2001, de 30.000 y en diciembre de 2002, de 26.570. Esto indica que todos los años disminuyen los contratos de aprendizaje por múltiples razones: desprestigio por la forma en que se manejaba; dificultades para las empresas de asumir nuevos puestos de trabajo con todas sus cargas; trabajadores inexpertos, etc. Hoy el SENA tiene vinculados cerca de 43.782 aprendices. La meta que se propuso es de 70.000 al finalizar el año; y se está trabajando en poder ofrecer el perfil de aprendiz que el empresario necesita. No se justifica que los empresarios pidan 100 aprendices y sólo se les pueda entregar 36. No se puede cubrir el resto de la demanda porque hay barreras técnicas, los perfiles no coinciden, no se pueden ofrecer los profesionales que son, es decir, no hay un acercamiento entre la oferta y la demanda. Debe advertirse que las universidades presentan un problema similar”*.³³

En relación con la necesidad de desarrollar la institución, el representante de la CGTD expresó: *“Estamos totalmente abiertos a que profundicemos en este tema, los sindicatos conjuntamente con el Director, en la perspectiva del fortalecimiento de la Institución. El SENA es la más importante institución de formación técnica y profesional de Colombia. No hay una entidad que tenga los activos y los instrumentos de que dispone el SENA para el desarrollo de un trabajo más eficiente, más eficaz, en función de la formación y en función de un gran redimensionamiento”*.

Posteriormente, en la reunión de septiembre de 2003, la Directora de Empleo del SENA hizo una explicación de los programas de capacitación y empleo que el SENA está desarrollando con jóvenes desempleados de estratos bajos urbanos y rurales, llamados *“Jóvenes en Acción”* y *“Jóvenes Rurales”*, así como de las acciones que se están llevando a cabo con los *“reinsertados”*, personas que se han

³³ En el capítulo VIII del presente documento explicamos las características del SENA actual y los elementos principales del plan que está ejecutando la actual administración de la entidad.

retirado de los grupos armados irregulares y se han acogido a la protección del Estado.

De lo encontrado en los documentos de la Comisión no se puede deducir, en consecuencia, que el tema de la capacitación y la formación profesional sean actualmente parte de su agenda central. Éste aparece ocasionalmente como un tema subsidiario de otros, aunque debemos anotar que, cuando se le ha abordado, se ha reconocido su importancia como componente de las políticas de empleo, productividad y competitividad.

El problema, sin embargo, no es si la formación profesional forma parte o no de la agenda central de la Comisión Permanente de Concertación, sino qué consecuencias reales tendría que lo fuera. Aludimos aquí a la preocupación expresada en forma reiterada en varias sesiones de la Comisión por los representantes de los trabajadores acerca del carácter que han tenido las discusiones que en ella se realizan. En la sesión del 13 de agosto de 2003 el representante de la CUT preguntó: *“¿Vamos a seguir dialogando o vamos a hacer acuerdos para presentarle al país salidas? Tenemos reuniones pero las salidas y las formulaciones no están en correspondencia con las necesidades de la Nación”*.

En entrevista efectuada en noviembre de 2004 a un directivo de la CUT, éste expresó que uno de los problemas que los trabajadores le ven a la actual Comisión es que la Ley que la reglamenta, la 278 de 1996, no recogió en su integridad el mandato constitucional y la dejó como un organismo deliberativo pero sin posibilidad de mayor influencia en las decisiones del Ejecutivo. No existe en esa norma, según el entrevistado, la obligación expresa de concertar las políticas laborales. Y en cuanto a la obligación de concertar el incremento anual del salario mínimo es claro que si las partes no se ponen de acuerdo dentro de un plazo determinado, el gobierno expedirá unilateralmente por decreto dicho incremento.

Por su parte, funcionarios del gobierno han reclamado en ocasiones a los trabajadores tener mayor credibilidad en las cifras oficiales sobre creación de empleo, crecimiento económico e impacto positivo de medidas gubernamentales y superar la actitud de crítica a ultranza que exhiben con frecuencia en las reuniones de la Comisión con respecto a las propuestas del gobierno y de los empresarios.

Esta lectura podría conducir a una visión pesimista sobre el papel de la Comisión pero no debe ser vista así. De hecho, existe un elemento básico a favor del cumplimiento de su misión, como es la convergencia entre las partes acerca del tema principal de la agenda, cual es el problema del desempleo. Se sabe, además, que entre los miembros de este importante organismo tripartito existe franca preocupación por encontrar los medios necesarios para que él pueda cumplir los altos objetivos que le señalan la Constitución Política y la Ley 278/96.

Quizás en el contexto de una nueva agenda y unas nuevas reglas de juego, que evidentemente pertenecen más al ámbito de la alta política que al del cum-

plimiento de las normas, quizás en ese contexto, decimos, el tema de la formación profesional y con él el fortalecimiento del SENA y la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo lleguen a ser tratados en profundidad y sean analizados con los aportes conceptuales, organizacionales y programáticos que todas las partes tienen sobre estas materias.