

CAPÍTULO 6

EL RÉGIMEN LABORAL

El régimen laboral ha sido objeto de una ardua polémica en las últimas décadas. El movimiento sindical, los círculos empresariales y analistas académicos han identificado diferentes aspectos del régimen salarial prestacional, sindical y de concertación como causantes de problemas muy diversos, que afectan tanto a los trabajadores como a las empresas y a la economía en su conjunto. Este capítulo discute los principales problemas asociados a dicho régimen. La parte I analiza el régimen prestacional del sector privado. La parte II estudia el régimen laboral del sector público. La parte III considera la estructura actual e impacto del sindicalismo. Por último, la parte IV analiza los mecanismos de concertación laboral.

I. EL RÉGIMEN PRESTACIONAL DEL SECTOR PRIVADO

A. EL IMPACTO DE LAS PRESTACIONES SOBRE LOS COSTOS LABORALES

La estructura de las prestaciones sociales legales y extralegales que existen en el sector privado colombiano (o más en general, la carga laboral no salarial) es sin duda compleja. El Cuadro 6.1 clasifica estos costos en cuatro grandes agrupaciones. La primera de ellas incluye las compensaciones existentes por días no trabajados: vacaciones, festivos y dominicales. La segunda cobija todas las normas referentes al sistema de seguridad social. En este grupo hemos incorporado todas las cargas asociadas a pensiones de jubilación, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte (tanto legales como extralegales), al igual que el subsidio familiar y el sistema de bienestar familiar. El tercer grupo incluye una

serie de beneficios que hemos denominado complementos salariales. La mayoría de estos complementos se cancelan en dinero (cesantía, primas de servicios, de antigüedad y otras extralegales, recargos por horas extras, festivos y trabajo nocturno), pero existen algunos beneficios en especie, de carácter legal o extralegal. Finalmente, hemos consolidado en la última agrupación aquellas normas que afectan los costos de enganche, entrenamiento y despido de personal. Entre ellos se cuentan el período de prueba, los pagos al Servicio Nacional de Aprendizaje, las indemnizaciones de todo tipo y los costos de entrenamiento de personal dentro de la empresa.

CUADRO 6.1. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA CARGA LABORAL NO SALARIAL DEL SECTOR PRIVADO

I. Compensación por días no trabajados	Vacaciones
	Dominicales
	Festivos
II. Régimen de Seguridad Social	Pensiones de jubilación
	Enfermedad profesional
	Maternidad
	Invalidez, vejez y muerte
	Subsidio familiar
	Bienestar familiar
	Seguros o beneficios extralegales de jubilación, salud, etc.
III. Complementos salariales	Cesantía e intereses de cesantía
	Prima de servicios
	Primas de antigüedad, de vacaciones y otras extralegales
	Recargo de horas extras, festivos y nocturno
	Subsidio de transporte
	Vestido y calzado de trabajo
	Gastos de entierro
	Fondo de vivienda
Auxilios de educación, matrimonio, etc.	
IV. Costos de enganche, entrenamiento y despido	Períodos de prueba
	SENA
	Costos de entrenamiento en el trabajo
	Indemnizaciones
	Pensión-sanción
	Acción de reintegro

En el Cuadro 6.2 hemos estimado el valor de los principales beneficios *legales* a cargo de las empresas, calculados como proporción de los sueldos y salarios.

En contra de los estimativos más corrientes de esta carga, hemos excluido las vacaciones de la base salarial y solo hemos incorporado el sobre costo laboral promedio de las cesantías (véase al respecto la sección I.D.1 de este capítulo). Además, hemos excluido los costos de los dominicales y festivos, las indemnizaciones, recargos legales y pagos menores. Como se puede apreciar, la carga legal asociada al régimen prestacional es elevada en Colombia (48,6%) y está asociada en particular a los costos de la seguridad social y a los complementos salariales. No obstante, si estos últimos se incluyen como parte de la carga salarial, la proporción de los beneficios legales no es muy alta (21,6 %).

CUADRO 6.2. PRINCIPALES COSTOS LABORALES NO SALARIALES A CARGO DE LAS EMPRESAS, 1986
(PORCENTAJE DEL SALARIO BASE)

I. Compensación por días no trabajados		6,7
Vacaciones	6,7	
II. Seguridad social		17,6
ISS	11,2	
ICBF	2,1	
Subsidio familiar	4,3	
III. Complementos salariales		22,2
Cesantía ^{a/}	13,3	
Prima de servicios	8,9	
IV. Costos de entrenamiento		2,1
SENA	2,1	
Total		48,6

a/ El costo laboral efectivo de la retroactividad se estima en medio salario al año (véase texto).

El monto de los beneficios legales no es muy diferente del que existía a finales de los años cincuenta. Las únicas diferencias importantes son el mayor costo de la retroactividad de las cesantías, las cotizaciones al ICBF, el aumento reciente de algunas de las cotizaciones al ISS y el hecho de que los riesgos que cubre en la actualidad el seguro social estaban entonces a cargo de las empresas. En la práctica, sin embargo, el costo prestacional se ha elevado dramáticamente como proporción de los salarios pagados desde aquella época, especialmente en la industria manufacturera y en el sector financiero. En efecto, según se aprecia en el Cuadro 6.3, la proporción correspondiente en la industria aumentó de 27,3% en 1958 a 77,7% en 1982. En el sector financiero, la relación de prestaciones a sueldos y salarios era ya muy elevada en 1970 (76,9%) y ha continuado aumentando con posterioridad, hasta superar el 100% desde fines de la década del setenta.

CUADRO 6.3. PAGOS POR CONCEPTO DE PRESTACIONES SOCIALES COMO PROPORCIÓN DE LOS SUELDOS Y SALARIOS (PORCENTAJE)

AÑOS	INDUSTRIA MANUFACTURERA (SEGÚN ESCALA DE PERSONAL EN LAS EMPRESAS)						BANCO ^{b/}		
	MENOS DE 24	25 A 49	50 A 74	75 A 99	100 A 199	200 O MÁS	TOTAL	TOTAL AJUSTADO ^{a/}	TOTAL
1953							11,7	19,0	
1958							19,4	27,3	
1961							23,2	31,4	
1964							28,9	37,5	
1967	15,9	24,0	25,5	28,9	35,4	42,0	35,1	44,1	
1970	19,5	25,3	29,7	28,8	35,3	51,4	42,5	52,0	76,9
1973	22,8	26,9	31,4	36,6	40,0	53,4	46,2	55,9	81,0
1976	31,1	36,8	41,2	42,1	49,8	63,2	55,7	66,1	93,5
1979	30,0	33,8	37,3	43,0	47,0	61,0	53,9	64,1	111,6
1982	40,1	44,3	49,7	55,4	65,4	92,0	77,7	77,7	118,1

a/ Supone que hasta 1979 las vacaciones eran contabilizadas dentro de los sueldos y salarios.

b/ Excluye Caja Agraria, BCH y Financiacoop.

Fuentes: DANE y Superintendencia Bancaria.

La rápida elevación de los costos prestacionales ha sido el resultado de dos procesos diferentes. Para las empresas pequeñas y medianas, la ampliación de la cobertura *legal* de los servicios ha sido el hecho decisivo, ya que los montos de capital por encima de los cuales se aplicaban ciertas cargas, establecidos en los años cincuenta y sesenta, no se reajustaron con la inflación. Es posible también que la evasión de las prestaciones sea menor hoy que en el pasado, aunque continúa siendo considerable, según veremos más adelante. En las empresas más grandes, la explicación es diferente. Según veremos en la parte III de este capítulo, la explicación fundamental es la tendencia de los sindicatos a exigir en sus negociaciones colectivas prestaciones sociales de carácter extralegal.

Conviene enfatizar que los costos no salariales representan un porcentaje elevado de las erogaciones laborales en casi todos los países. En 1981, por ejemplo, estos costos, expresados como porcentaje de los salarios, eran de un 37% en los Estados Unidos, del 41% en Gran Bretaña, 51% en Alemania y 62% en Francia. En 1978, las proporciones correspondientes eran del 30% en Japón y 77% en Italia. Además, las proporciones eran más elevadas en las empresas más grandes, superando en algunos casos el 100%¹¹. Dentro de este patrón internacional,

¹¹ Robert A. Hart, *The Economics of Non-Wage Labor Costs*, Londres: George Allen & Unwin, 1984.

Colombia se ubica en un nivel intermedio, si solo se incluyen los costos de carácter legal, pero dentro de los niveles más altos del mundo en el caso de las empresas grandes. No obstante, si los complementos salariales se incluyen como parte de los salarios, los costos no salariales son bajos en Colombia y solo moderadamente altos en las empresas más grandes. Finalmente, el régimen laboral colombiano no es significativamente diferente al de otras naciones vecinas, aunque las cesantías tienen características diferentes a los regímenes similares que existen en otros países del Grupo Andino¹².

B. LA CARGA PRESTACIONAL Y LOS PASIVOS LABORALES

La carga prestacional genera dos tipos de pasivos laborales en Colombia, asociados respectivamente a las pensiones a cargo de las empresas y a las cesantías. Las primeras se pueden descomponer, a su vez, en los beneficios extralegales concedidos por las firmas en sus negociaciones colectivas, en la pensión-sanción (que es, estrictamente hablando, una indemnización) y en las pensiones que quedaron a cargo de las empresas en 1967 (aquellas que beneficiaban a trabajadores con más de diez años de antigüedad en la empresa en aquella época).

Dadas las características del régimen legal de pensiones, es fundamental analizar el peso de los pasivos laborales de acuerdo con la fecha de fundación de las empresas. En el Cuadro 6.4 resumimos la información correspondiente a una muestra de 111 empresas industriales para las cuales existen datos comparables sobre pasivos laborales. Como se puede apreciar, los pasivos de cesantías son pequeños e independientes de la antigüedad de las firmas. Por el contrario, los pasivos laborales correspondientes a pensiones dependen fundamentalmente de la edad de estas últimas. Estos pasivos son considerables únicamente en empresas fundadas antes de 1950 y relativamente pequeños para compañías que se crearon con posterioridad. Esto último indica, a su vez, que las cargas extralegales de jubilación son relativamente pequeñas en Colombia. Para las empresas más antiguas, los pasivos laborales llegan a representar un 18% de los activos y un 52% del valor neto de las empresas (activos totales-pasivos externos). La primera proporción se eleva a 34% cuando los pasivos de pensiones se estiman de acuerdo con sus valores actuariales. No obstante, este último porcentaje está ciertamente exagerado, debido a la subestimación del valor de los activos fijos de las empresas. En promedio para las empresas estudiadas, los pasivos laborales

¹² Marta Inés Velásquez, *Evaluación del régimen salarial y prestacional colombiano*, Bogotá: ANIF, 1982.

representan el 12% y el 36% de los activos y valor neto de las empresas si los pasivos laborales y los activos se estiman por su valor en libros.

CUADRO 6.4. IMPORTANCIA DE LOS PASIVOS LABORALES Y LOS CAMBIOS EN LAS PROVISIONES DE JUBILACIÓN EN EL SECTOR INDUSTRIAL DE ACUERDO CON LA ANTIGÜEDAD DE LAS EMPRESAS, 1983

FECHA DE FUNDACIÓN	TOTAL	HASTA 1939	1940-1949	1950-1959	1960-1967	1968-1978
Número de empresas	111	16	23	18	38	16
Personal ocupado	108.877	34.764	19.895	9.629	25.737	18.852
Provisiones pensiones/activos	8,4%	14,1%	11,4%	1,8%	3,7%	1,6%
Cesantías acumuladas/activos	3,7%	3,7%	4,4%	3,0%	3,4%	3,5%
Total pasivos laborales/activos	12,1%	17,7%	15,7%	4,9%	7,1%	5,1%
Pasivos laborales actuariales/activos	19,4%	33,5%	22,8%	7,0%	8,4%	6,2%
Pasivos laborales/valor neto empresa ^{a/}	35,6%	52,2%	46,3%	13,5%	20,3%	18,9%
Provisiones pensiones/cálculo actuarial	53,4%	47,3%	61,8%	46,8%	73,2%	60,8%

a/ Activos – pasivos externos.

Fuente: estimativos de la Misión con base en datos de la Superintendencia de Sociedades.

C. LA CARGA LABORAL EN LA PRÁCTICA

El análisis del impacto real de las prestaciones sociales debe contemplar no solo estimativos sobre su importancia relativa dentro de los costos y pasivos laborales sino, además, consideraciones sobre su alcance real y sobre la incidencia efectiva de la carga prestacional. En efecto, debido a las limitaciones de carácter legal, a la evasión de las cargas prestacionales por parte de algunos patronos y a la importancia del trabajo independiente, la extensión de los beneficios prestacionales es limitada en la práctica. Además, las empresas pueden desplazar la carga prestacional a los propios trabajadores, a través de menores reajustes en los salarios básicos, o a los consumidores, a través de mayores precios de venta de los productos.

Una forma de medir el alcance del régimen prestacional es a través de la extensión de la seguridad social. De acuerdo con los estimativos del capítulo anterior, esta última apenas cubre poco más del 30% y 50% de la población ocupada y asalariada del país, respectivamente. Por otra parte, un estudio realizado por el CEDE encontró que solo un 72% de los asalariados y 47% de la población ocupada en las cuatro grandes ciudades recibía las prestaciones sociales legales. La proporción de los asalariados que no recibían ninguna prestación legal era entonces superior al 50% de las empresas más pequeñas (menos de

cinco trabajadores)¹³. Con base en los datos de este estudio, es posible calcular que la proporción de la población ocupada que recibe los beneficios prestacionales completos no supera en Colombia un 28% o 29%; de esta población, cerca del 8% corresponde a trabajadores del Estado y poco más del 20% a empleados y obreros particulares. De esta manera, el régimen prestacional, como muchos otros elementos de la legislación laboral colombiana, no ha pasado de ser un privilegio que beneficia a una proporción pequeña de trabajadores.

La evidencia sobre la capacidad de las empresas de desplazar la creciente carga prestacional es, por otra parte, relativamente amplia. Hace varios años, Miguel Urrutia mostró que la creciente proporción de prestaciones a salarios en la industria manufacturera en la década del setenta había estado acompañada por una reducción real de los salarios básicos para la mayoría de los trabajadores¹⁴. Investigaciones posteriores han confirmado este resultado, indicando que los salarios básicos de los trabajadores industriales han crecido lentamente en el último cuarto de siglo; así el crecimiento de las remuneraciones reales ha dependido casi enteramente de las prestaciones sociales¹⁵. Esto indica, por lo demás, que hay una especie de “círculo vicioso” en las negociaciones obrero-patronales en Colombia. Los trabajadores exigen mayores prestaciones sociales, porque consideran que los salarios básicos crecen muy lentamente; los patronos, por su parte, ofrecen menores salarios básicos debido a lo que consideran una presión excesiva sobre los costos prestacionales.

A la larga, el efecto neto de menos reajustes de salarios básicos y del aumento relativo de las prestaciones parece haber sido relativamente neutro. En efecto, según se indica en el Cuadro 6.5, la participación de los asalariados en el valor agregado urbano y, en particular, en aquellos sectores donde la carga prestacional ha aumentado dramáticamente como proporción de los costos laborales (la industria manufacturera y el sector financiero) es similar en la actualidad a aquella típica a comienzos de la década del setenta. Es posible que este proceso refleje en parte el traslado de los mayores costos laborales a los consumidores por parte de las empresas. Sin embargo, la evidencia indica que estos costos han jugado

¹³ Ulpiano Ayala, “El empleo en las grandes ciudades colombianas”, documento CEDE, núm. 065, abril de 1981, tomo II, p. 3.243.

¹⁴ Miguel Urrutia, “En defensa del salario integral y las prestaciones sociales”, *Coyuntura Económica*, julio de 1981.

¹⁵ José Antonio Ocampo, Joaquín Bernal, Juan Luis Londoño, Leonardo Villar, *Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana*, Informe de Investigación, Fedesarrollo, febrero de 1985, cap. 1. De acuerdo con François Bourguignon, *The Labor Market in Colombia: An Overview of its Evolution Over the Past Three Decades*, Banco Mundial, 1986, los salarios básicos reales en la industria solo han crecido a ritmos muy lentos a largo plazo (0,9% y 0,4% anual para obreros y empleados entre 1962 y 1982); los aumentos en costos laborales totales (2,3% anual en el mismo período) han dependido así de la creciente carga prestacional.

un papel más bien pasivo en la inflación colombiana de los últimos quince años, ajustándose en forma rezagada a las presiones inflacionarias provenientes del sector externo o de la agricultura¹⁶. Todo esto no implica, obviamente, que aquellas empresas que enfrentan costos laborales más altos que sus competidores, ya sea por los altos niveles salariales y prestacionales, o por los bajos niveles de productividad (asociados a su vez a razones tecnológicas o de administración empresarial), no se vean abocadas a dificultades de distinta índole.

CUADRO 6.5. IMPORTANCIA DE LOS COSTOS LABORALES EN EL VALOR AGREGADO, A COSTO DE FACTORES, 1970-1983 (PORCENTAJE)

AÑOS	PIB NO AGROPECUARIO	INDUSTRIA MANUFACTURERA	SERVICIOS FINANCIEROS
1970	46,3	46,3	56,2
1971	46,8	47,5	53,0
1972	46,3	44,8	57,1
1973	44,2	39,9	55,1
1974	43,6	37,8	57,9
1975	44,6	40,3	59,7
1976	44,5	41,6	61,3
1977	44,6	44,1	59,5
1978	46,5	45,1	59,2
1979	47,0	45,8	57,8
1980	46,6	45,6	59,8
1981	47,1	46,0	57,6
1982	48,2	47,4	58,3
1983 ^{a/}	48,3	47,1	59,3

a/ Provisional.

Fuente: DANE, cuentas nacionales.

D. LOS PROBLEMAS GENERADOS POR EL RÉGIMEN PRESTACIONAL

1. UN ANÁLISIS GLOBAL

El régimen prestacional genera tres tipos de problemas diferentes. El primero de ellos es el efecto desfavorable sobre el empleo de una carga prestacional creciente. El segundo es el incentivo al despido prematuro y a la reducción de la

¹⁶ *Coyuntura Económica*, marzo de 1984, capítulo “Empleo, precios y salarios”; Ocampo *et al.*, *op. cit.*, cap. III.

oferta de empleos permanentes que crea el régimen actual, al elevar los costos y riesgos para la empresa de mantener la estabilidad laboral. Por último, el régimen de cesantías e indemnizaciones crea ciertas inequidades entre trabajadores y entre empresas. Dejando de lado este último aspecto, que será analizado en las secciones siguientes, estudiemos la importancia relativa de los dos primeros.

La asociación entre carga prestacional y desempleo que han hecho numerosos analistas no parece tener un sustento amplio en la realidad colombiana de los últimos años. Según se analiza extensamente en las partes I y II de este informe, el principal determinante de la situación de empleo y desempleo del país en la última década ha sido la actividad económica global. La demanda de mano de obra depende estrechamente de esta variable y es, por el contrario, muy poco sensible a los costos laborales. Además, existe un amplio segmento del mercado de trabajo, de hecho mayoritario, conformado por el empleo rural y el sector informal urbano, donde existe una gran flexibilidad de los ingresos laborales en plazos relativamente cortos de tiempo. Por último, en el sector privado “formal” donde rige plenamente el régimen laboral, la creciente carga prestacional ha estado acompañada por un aumento relativamente lento de los salarios reales básicos a largo plazo, sin que existan indicaciones de una presión excesiva sobre los costos laborales totales.

La evidencia sobre el segundo de los problemas mencionados es más amplia, según se vio en la parte II del informe. El alcance limitado del sector privado “formal” es una primera indicación de los efectos desfavorables que puede generar el régimen prestacional. Igualmente, la tendencia al crecimiento relativo del empleo temporal, especialmente en los años ochenta, es una evidencia adicional. Por último, la baja antigüedad promedio de los trabajadores en el sector privado colombiano puede también indicar que el régimen laboral genera un incentivo a la alta rotación de personal.

No obstante, estas características del mercado de trabajo no están asociadas únicamente al régimen prestacional. La alta proporción de empleo informal refleja características estructurales de la economía y su expansión reciente está asociada a la fuerte recesión experimentada por el país en la primera mitad de los años ochenta, según vimos en las partes I y II del informe. El mayor crecimiento del empleo temporal puede reflejar también la gran incertidumbre de los empresarios sobre la perdurabilidad en las recuperaciones coyunturales que experimentó la economía durante los últimos años. Por último la baja antigüedad promedio de los trabajadores tiene una multiplicidad de causas. La alta rotación de personal en las empresas pequeñas refleja, ante todo, una estrategia que hemos denominado de “trabajadores ocasionales”, asociada a la alta inestabilidad de la demanda que enfrentan las pequeñas firmas y a las características tecnológicas de sus procesos productivos. En las empresas grandes, pese al régimen existente, hay una mayor estabilidad laboral. Esto indica que estas empresas

adoptan una estrategia de “carrera” para su personal, debido a las ventajas que la estabilidad laboral representa para empresas con características tecnológicas y administrativas más complejas. Hay evidencia, por último de que la alta rotación de la fuerza laboral es típica de las primeras fases de la historia ocupacional, cuando los trabajadores están laborando principalmente en empresas pequeñas, y tiende a disminuir con el tiempo, a medida que se desplazan hacia empresas más grandes. En este contexto, por lo demás, la antigüedad promedio típica en las empresas medianas y grandes (unos cinco años) puede reflejar no tanto una estrategia de rotación de personal antiguo como el hecho de que la fuerza laboral colombiana, y las propias empresas, son relativamente jóvenes.

Ello no implica, sin embargo, que el régimen laboral no contenga elementos indeseables que deban ser objeto de reforma. Según veremos en las páginas que siguen, el sistema de cesantías y el régimen de despidos e indemnizaciones castiga, en efecto, la estabilidad laboral y puede estar induciendo una rotación de personal más alta que la deseada, reduciendo las ventajas que para trabajadores y empresarios representan los mercados de “carrera”. Muchos de estos problemas puede tornarse, además, en obstáculos importantes hacia el futuro, a medida que envejece la fuerza de trabajo, aumenta la antigüedad de las empresas y, como sería deseable, aumenta el tamaño relativo del sector moderno de la economía. Ambos regímenes contienen, además, algunas inequidades y, en el caso del sistema de indemnizaciones, ciertos elementos relativamente arcaicos. Por último, existen algunos problemas adicionales asociados a las jubilaciones a cargo de las empresas, las garantías existentes para los pasivos laborales, el período de prueba y los recargos existentes por horas extras, nocturnos y festivos.

2. LA RETROACTIVIDAD DE LAS CESANTÍAS¹⁷

El impacto de la retroactividad de las cesantías es radicalmente diferente cuando el trabajador no ha hecho retiros parciales y cuyas cesantías han permanecido, por lo tanto, en poder de la empresa, y aquel en el cual, al haber retirado las

¹⁷ La literatura sobre este tema es relativamente amplia. Véase, entre otros, Alfredo Araujo Vélez, *Propuesta para cambio de la retroactividad de las cesantías e intereses*, Bogotá, 1980; ANDI, “Efectos de la retroactividad de las cesantías: aclaraciones y correcciones”, *Revista ANDI*, núm. 59, 1982; Elena Amézquita, *Efecto de los aumentos salariales sobre la cesantía*, Instituto SER, 1978; Eduardo Aldana, *Rentabilidad implícita de las cesantías por aumentos salariales*, Instituto SER; Rafael Colmenares, “El régimen prestacional colombiano y sus relaciones con el empleo”, en *Transición demográfica y oferta de fuerza de trabajo en Colombia*, Bogotá: Senalde, 1986, cap. XII; José Fernando Isaza, “Efecto de la retroactividad de las cesantías en los porcentajes de incremento salarial”, *Coyuntura Económica*, octubre de 1981; Alan Obando, “Aproximación microeconómica al costo financiero de los retiros parciales de cesantías”, en Velásquez, *op. cit.*, pp.133-149; Ocampo y Villar, *op. cit.*; Iván Restrepo Lince, “Retroactividad de las cesantías: su costo y equivalencia”, *Administración de Personal*, núm. 14, enero-marzo de 1985; Urrutia, *op. cit.*; Velásquez, *op. cit.*

cesantías, la empresa no dispone ya del capital de trabajo correspondiente. En el primer caso, la retroactividad equivale al pago de un interés igual al aumento del salario nominal del trabajador. Esta tasa, sumada al 12% que las empresas deben pagar sobre las cesantías en su poder al finalizar el año, es ciertamente elevada para el trabajador, ya que está exenta de impuestos, pero no es excesiva para la empresa en comparación con las tasas de interés típicas en los últimos años. Las erogaciones correspondientes pueden ser deducidas, además, como costo para fines tributarios.

Los sobrecostos de carácter estrictamente *laboral* a los cuales da lugar el régimen actual están asociados, así, a la contabilización de los retiros parciales como un anticipo puramente *nominal* sobre la liquidación definitiva de las cesantías. En un contexto inflacionario, la empresa queda así con la obligación de cancelarle al trabajador como cesantía adicional por los años de derechos ya retirados cualquier aumento *nominal* de los salarios. Como la probabilidad de realizar algún retiro parcial es ciertamente mayor para un trabajador antiguo, el sistema castiga la estabilidad laboral. Los sobrecostos correspondientes pueden ser relativamente altos. Si el trabajador recibe un aumento salarial del 24% y el rendimiento de las reservas para la empresa es de un 35%, el sobrecosto correspondiente para un trabajador con diez años que retira anualmente sus cesantías es de dos salarios; el monto correspondiente asciende a cinco salarios para un trabajador con veinte años en la empresa. Los sobrecostos son algo mayores si el rendimiento de las reservas es menor o si el alza salarial es mayor, y algo inferiores si las cesantías se retiran con menor frecuencia (véase el Cuadro 6.6).

Como los retiros parciales son importantes, los sobrecostos que genera el régimen de retroactividad pueden ser considerables. En el caso de las sociedades no financieras, los estimativos de la Misión para 1977 y 1980 indican que equivalen a un 50% o un 60% de un salario básico. En el caso de los bancos en el período 1977 a 1983, los recargos correspondientes son de un 100% a un 150% de un salario. Los sobrecostos son desiguales entre empresas, estableciendo así un elemento de inequidad que afecta la capacidad de competencia de aquellas que ofrecen mayor estabilidad a sus trabajadores. Finalmente, el Cuadro 6.7 indica que el régimen actual es inequitativo entre trabajadores, ya que beneficia claramente a aquellos que reciben mayores ingresos laborales. En efecto, una encuesta realizada por la ANDI en 58 empresas en 1984 indicó que aquellos trabajadores que ganaban más de cuatro salarios mínimos básicos constituían el 19,5% del total del personal, pero realizaron la mitad de los retiros parciales de cesantías. De hecho, estos trabajadores retiraron a través de este mecanismo casi la totalidad de las cesantías a su favor a fines del año anterior. Los sobrecostos para las empresas de los retiros parciales de cesantías de los trabajadores de mayores ingresos son así sustanciales: mientras que aquellos devengaban más de cuatro

CUADRO 6.6. NÚMERO DE SALARIOS PAGADOS ANUALMENTE COMO CESANTÍA

CONCEPTOS		SIN RETIROS PARCIALES	RETIROS CADA CINCO AÑOS	RETIROS CADA TRES AÑOS	RETIROS ANUALES
Caso A:					
Rendimiento reservas	35%				
Alza salarial	24%				
Antigüedad	1	1,11	1,26	1,28	1,29
	5	1,17	1,83	1,93	2,07
	10	1,23	2,53	2,74	3,03
	15	1,30	3,23	3,55	4,00
	20	1,36	3,93	4,36	4,97
Caso B:					
Rendimiento reservas	35%				
Alza salarial	28%				
Antigüedad	1	1,18	1,38	1,37	1,36
	5	1,36	2,04	2,13	2,26
	10	1,59	2,87	3,08	3,39
	15	1,81	3,70	4,03	4,52
	20	2,04	4,52	4,98	5,64

Fuente: José Antonio Ocampo y Leonardo Villar, "Metodología para calcular el efecto de la retroactividad de las cesantías", documento CEDE, núm. 069, octubre de 1982.

salarios mínimos acumulaban el 31% de las cesantías en poder de las empresas a fines de 1983, estos mismos trabajadores generaron el 45% de los costos laborales asociados a dicha prestación (bajo el supuesto de un rendimiento del 35% de las reservas).

La retroactividad sobre retiros parciales de cesantías debe ser, así, objeto de reforma, según se indica en el capítulo siguiente de este informe. No obstante, el régimen de cesantías ha tenido algunos efectos benéficos que merecen conservarse. Ante todo, ha sido una forma exitosa de "ahorro forzoso" de los trabajadores que ha facilitado, no solo la adquisición de vivienda, sino también la acumulación de un capital que permite a un grupo de asalariados convertirse con el tiempo en trabajadores independientes o en pequeños patronos, según vimos en el capítulo 3. Además, ha operado en el pasado como una forma de "seguro de desempleo", que permite a los trabajadores contar con algunos recursos mientras buscan nuevas ocupaciones.

CUADRO 6.7. IMPORTANCIA DE LOS RETIROS PARCIALES DE CESANTÍAS EN LA INDUSTRIA, 1984

CATEGORÍA SALARIAL (NÚMERO DE SALARIOS MÍNIMOS)	PROPORCIÓN DE LOS TRABAJADORES EN CADA CATEGORÍA	PROPORCIÓN DE LAS CESANTÍAS QUE CORRESPONDE A LOS TRABAJADORES DE CADA CATEGORÍA			PROPORCIÓN DE LOS RETIROS DE CESANTÍAS QUE SE HICIERON EN 1984		RETIROS COMO PORCENTAJE DE LAS CESANTÍAS CONSOLIDADAS A DIC. 1983 PARA CADA CATEGORÍA SALARIAL	
		CESANTÍAS CONSOLIDADAS 31 DIC. 1983	CESANTÍAS CONSOLIDADAS 1984	COSTO LABORAL ASOCIADO A LAS CESANTÍAS ^{a/}	PARCIALES	DEFINITIVOS	PARCIALES	DEFINITIVOS
1 a 2	18,4	10,4	7,0	5,1	5,0	22,2	27,1	23,9
2 a 3	40,7	35,0	30,5	27,9	25,2	30,9	40,3	9,9
3 a 4	21,4	24,0	22,7	21,9	20,4	16,6	47,6	7,8
4 a 5	8,7	10,5	11,6	12,2	13,7	7,3	73,3	7,9
5 a 7	5,4	8,1	10,4	11,7	12,9	8,7	89,7	12,1
Más de 7	5,4	12,0	17,8	21,2	22,8	14,3	105,9	13,4
Subtotales								
1 a 4	80,5%	69,4%	60,2%	54,9%	50,6%	69,7%	40,8%	11,3%
Más de 4	19,5	30,6	39,8	45,1	49,4	30,3	90,1	11,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	55,9	11,2

a/ Cesantías causadas, descontando un rendimiento de las reservas del 35%.
Fuente: ANDI, con base en una muestra de 58 empresas.

3. EL RÉGIMEN DE DESPIDOS E INDEMNIZACIONES

El régimen de despidos en Colombia contiene tres elementos diferentes: a) un procedimiento y unos motivos estrictamente delimitados para poder despedir un trabajador; b) una indemnización cuando el trabajador es despedido “sin justa causa”; esta indemnización es de 45 días por el primer año de servicios y 15 días por año adicional para las empresas más grandes y algo inferior en las empresas más pequeñas; y c) para los trabajadores con más de diez años de antigüedad, la posibilidad de demandar a la empresa cuando son despedidos sin justa causa para una “acción de reintegro” o, alternativamente, de exigir el pago de una “pensión sanción” al llegar a la edad de jubilación establecida por el Código Sustantivo del Trabajo.

Las justificaciones para un régimen de esta naturaleza son múltiples. Desde un punto de vista histórico, la evolución del derecho laboral durante la etapa de surgimiento del “Estado de bienestar” condujo, en casi todo los países, al

establecimiento de normas para garantizar la estabilidad en el trabajo, considerándola un derecho propio del trabajador, y para protegerlo contra el despido arbitrario¹⁸. Esto último es, además muy importante en países con altos niveles de desempleo y subempleo ya que, en estas condiciones, la relación obrero-patronal está esencialmente desequilibrada: es mucho más fácil para la empresa restituir un trabajador que para este último encontrar una nueva ocupación estable y relativamente bien remunerada¹⁹. La ausencia de un seguro de desempleo (ya que el régimen colombiano de cesantías evolucionó en una dirección totalmente diferente a un seguro de esta naturaleza) eleva además los costos potenciales de la pérdida de trabajo. Estas consideraciones explican la existencia de un procedimiento de despido y una indemnización en caso de ruptura del contrato de trabajo sin causa contemplada en la ley. Por último, la acción de reintegro y la pensión sanción fueron diseñadas en la etapa en la cual las pensiones de jubilación estaban a cargo de las empresas, como mecanismo de protección para que los trabajadores antiguos conservaran dicho derecho. Al haber asumido el ISS la mayoría de las pensiones en 1967, las normas correspondientes pasaron a cumplir un papel muy diferente a aquel para las cuales fueron diseñadas. De hecho, solo se justifican en la actualidad en dos casos particulares: para proteger a trabajadores contratados antes de 1957 o a aquellos que laboran en empresas en las cuales existen derechos de jubilación extralegales.

El régimen de despidos e indemnizaciones cumple, sin embargo, en forma inadecuada el objetivo de promover la estabilidad laboral y proteger a los trabajadores cuando pierden su empleo después de un período continuo de servicio a una empresa. En efecto, debido al riesgo considerable para el empresario de mantener la estabilidad, especialmente después de diez años de servicio del trabajador, el régimen actual estimula el despido prematuro y reduce la oferta de aquellos puestos que quiere proteger: los trabajos de “carrera”. Este régimen, mucho más que las cesantías, ha llevado a varias empresas a evitar que los trabajadores alcancen diez años de servicio, sustituyendo el personal que se acerca a dicha antigüedad por nuevos trabajadores o diseñando sistemas de intercambio de personal con otras empresas similares para evitar las complicaciones que se asocian al régimen de despidos e indemnizaciones. Estas últimas, unidas a los sobrecostos que crea la retroactividad sobre retiros parciales de cesantías, elevan además los costos de la antigüedad, y promueven así la sustitución de trabajos permanentes por transitorios, por formas de subcontratación de mano de obra o por una mayor mecanización de los procesos productivos. Por otra parte, el

¹⁸ OIT, *El trabajo en el mundo*, volumen 2, Ginebra, 1985.

¹⁹ OIT, *Hacia el pleno empleo*, Bogotá: Banco Popular, 1970, cap. 14.

régimen actual solo protege a un grupo de trabajadores, aquellos despedidos “sin justa causa”, pero no a aquellos que son despedidos cuando se presenta una crisis general de la economía, la quiebra de una empresa u otras razones que la legislación acepta como motivos de despido y que no tienen el carácter de un delito. Finalmente, el beneficio actual es independiente de si el trabajador, una vez despedido, queda laboralmente desprotegido, es decir, desempleado.

4. JUBILACIONES A CARGO DE LAS EMPRESAS

En 1967 el ISS asumió las pensiones de jubilación de los trabajadores que en dicho momento tenían menos de diez años de servicio en las empresas. Estas pensiones pasaron a denominarse “de vejez” y aquellas a cargo de las empresas continuaron llamándose “de jubilación”. En este último caso, los derechos pensionales siguieron siendo superiores, ya que pueden llegar hasta el 75% del salario promedio del último año (solo en 1985 se permitió esta posibilidad en el caso del ISS) y se pueden devengar a los 55 años de edad en el caso de los hombres y a los 50 en el de las mujeres (contra 65 y 60 en el caso del ISS). Las pensiones que quedaron a cargo de las empresas fueron entonces: a) las de los trabajadores que ya gozaban de pensiones de jubilación; b) las de los trabajadores que habían completado los veinte años de servicios, pero no tenían la edad reglamentaria; y c) la pensión-sanción. Para los trabajadores con diez a veinte años de servicios, se estableció una “pensión compartida” entre la empresa y el ISS.

Los principales problemas que genera el sistema de pensiones a cargo de las empresas son de tres tipos. Los primeras y más importantes se refieren a una indefinición legal: la creación de la “pensión de vejez” no estuvo acompañada en su momento de una derogación explícita de la “pensión de jubilación” para aquellos trabajadores que quedaron incorporados al ISS. De ahí han surgido numerosos pleitos en los cuales los trabajadores reclaman ambos derechos. En segundo lugar, los métodos de estimación actuarial son claramente inadecuados y pueden conducir tanto a una subestimación como a una sobreestimación de los pasivos laborales correspondientes²⁰. Finalmente, las provisiones existentes son claramente inadecuadas con respecto a los pasivos actuariales. Es evidente que las empresas han utilizado en el pasado estas provisiones como un medio para “maquillar” los balances, disminuyendo las nuevas provisiones para aumentar las utilidades contables o viceversa. Solamente desde 1982 la Superintendencia de

²⁰ José Antonio Ocampo, “El régimen prestacional del sector privado”, *Misión de Empleo*, documento núm. 2, febrero de 1986.

Sociedades ha venido obligando a las entidades bajo su vigilancia a efectuar una actualización mínima del 4% anual con relación a los pasivos estimados. En cualquier caso, en 1983 las provisiones solo representaban un 53,4% de los pasivos actuariales para las 111 empresas incluidas en el Cuadro 6.4.

5. OTRAS NORMAS LABORALES

Entre otras normas laborales que crean algunas dificultades en la actualidad, conviene mencionar la ausencia de garantías adecuadas para los pasivos laborales, el período de prueba corto que existe en el país y los recargos laborales existentes.

Sobre el primero de estos aspectos, conviene recordar que los pasivos tienen prelación en los juicios de quiebra o concordato sobre otras obligaciones de las empresas. En la práctica, sin embargo, esta norma no otorga una protección adecuada a los trabajadores por tres motivos diferentes. En primer término porque, según vimos en la sección anterior, las provisiones para pensiones de jubilación son en general inadecuadas. En segundo lugar, porque la prelación de los créditos laborales requiere que obren en sentencias condenatorias de carácter laboral o en títulos ejecutivos para que puedan hacerse valer en los juicios correspondientes; dada la lentitud de los juicios laborales, ello conduce frecuentemente a que los derechos de los trabajadores resulten burlados. Por último, la empresa puede verse en la incapacidad para responder por estos derechos; en este caso, fuera de algunas normas parciales relativas a las pensiones de jubilación, no existe la obligación de las empresas de asegurar los pasivos laborales y/o invertir las reservas de una manera particular.

El período de prueba excesivamente corto que existe en Colombia (dos meses), unido a los altos costos de despedir un trabajador con menos de un año de servicios (45 días) ha llevado a las empresas a realizar contrataciones a término fijo (hasta un año) como paso previo a una eventual contratación a término indefinido. De esta manera, la norma no cumple realmente su propósito y puede ser así deseable extender el período correspondiente, según se propone en el capítulo siguiente.

Finalmente, conviene recordar que el régimen laboral colombiano contempla en la actualidad un recargo bajo por el trabajo extra diurno (25%), uno elevado para el nocturno (75%) y uno ciertamente excesivo para el trabajo extra en días festivos (200%, fuera de los anteriores, ya sea diurno o nocturno). Fuera de ello, establece un recargo alto (35%) por el trabajo ordinario nocturno y uno excesivo (200%) por el trabajo ordinario dominical. El recargo excesivamente bajo por el trabajo extra diurno incentiva a las empresas a utilizar horas extras en vez

de aumentar la nómina cuando se presentan condiciones temporales o permanentes de aumento en la demanda de sus productos. Por otra parte, los recargos asociados al trabajo ordinario nocturno y dominical desincentivan innecesariamente el empleo en actividades que, en razón de altas inversiones de capital fijo de las características tecnológicas del proceso productivo, deben trabajar en forma continua, o de la naturaleza de la demanda (restaurantes, recreación, hoteles y vigilancia, por ejemplo) se realizan habitualmente en horas nocturnas o en días festivos. El rediseño de estos recargos puede contribuir, en forma modesta, a la generación de nuevo empleo en el país.

II. EL RÉGIMEN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO²¹

El régimen laboral del sector público difiere significativamente de aquel que regula las relaciones obrero-patronales en el sector privado. Diversas normas de carácter constitucional y legal establecen, en particular, las atribuciones de las distintas ramas del poder público en materia de creación de empleo y determinación de las remuneraciones y prestaciones sociales de los trabajadores del Estado y establecen límites a la acción sindical en el sector estatal.

Con base en elementos extraídos de la tradición jurídica del país, la reforma administrativa de 1968 definió las categorías actuales de empleados públicos y trabajadores oficiales. En el primero de estos casos, las modalidades de acceso al servicio público, ascenso, jubilación, retiro o despido (es decir, la carrera administrativa), la escala salarial y el régimen prestacional deben ser definidas por el Congreso por expreso mandato constitucional. En los departamentos y municipios, las asambleas y concejos tienen las atribuciones correspondientes en materia salarial y prestacional. En todos los niveles del gobierno corresponde, sin embargo, a la rama ejecutiva la creación de nuevos empleos. Ha sido, además, corriente que el Congreso delegue en el presidente de la República la determinación de las escalas salariales de los empleados públicos nacionales y las modalidades de la carrera administrativa y similares. Como la relación laboral está así enteramente determinada por la ley, no existe la posibilidad de que los empleados públicos discutan individual o colectivamente las condiciones de su empleo. De esta manera, fuera del principio constitucional que prohíbe las huelgas en los servicios públicos, las normas anteriores limitan severamente la posibilidad de

²¹ El análisis de esta parte del informe está basado en Jaime Lopera, “Legislación sobre creación de empleo en el sector público”, Misión de Empleo, 1986; Rocío Londoño, “Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado”, *Desarrollo y Sociedad*, cuaderno núm. 3, mayo de 1982, y en información suministrada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil.

negociación colectiva de los empleados públicos. Aunque el derecho de sindicalización es extensivo a estos trabajadores (con excepción de la rama militar y de policía), las organizaciones laborales solo tienen la capacidad de presentar “memoriales respetuosos” a las entidades respectivas y carecen además de fuero sindical.

En el caso de los trabajadores oficiales, aunque no existe tampoco el derecho de huelga, la negociación colectiva regula las condiciones laborales. Estos trabajadores se concentran en las empresas industriales y comerciales del Estado, en el Ministerio de Obras Públicas y en algunos institutos descentralizados y, según veremos más adelante, representan apenas una pequeña proporción de los trabajadores al servicio del Estado. La ley también establece la categoría de auxiliares de administración, que incluye a los supernumerarios y a los contratistas independientes. Para estos últimos, sin embargo, la relación con el Estado tiene el carácter de un contrato civil y no laboral.

La realidad ha rebasado en muchos aspectos las normas constitucionales y legales existentes. Según hemos visto, el Ejecutivo ejerce, por delegación frecuente, gran parte de las atribuciones que la Constitución otorga al Congreso en materia de remuneraciones laborales y carrera administrativa. La huelga se practica en forma generalizada en los servicios públicos, según lo corroboraremos en una sección posterior. Igual cosa acontece con la negociación colectiva, a través de “memoriales respetuosos” o de las negociaciones políticas que acompañan la amenaza o la práctica del cese de labores en los servicios públicos. Estas negociaciones originan, además, verdaderas prestaciones ilegales y no meramente extralegales, ya que el Congreso es el único órgano autorizado por la Constitución para decretar tales derechos, según hemos visto. Fuera de ello, en el caso de las ramas estatales que han experimentado en el pasado un proceso de nacionalización (educación y salud), los empleados públicos tienen muchas veces prestaciones sociales decretadas anteriormente por las asambleas departamentales, sin que el Congreso haya normalizado esta situación y, sin claridad sobre quién debe pagar los sobrecostos correspondientes.

La carrera administrativa ha sido una larga aspiración nacional, sin que se haya consolidado plenamente. La primera ley al respecto data de 1938, pero tuvo apenas una aplicación débil. Posteriormente, el plebiscito de 1957 la elevó al rango de norma constitucional. Para su implementación se dictaron primero la Ley 19 de 1958 y el Decreto-Ley 1732 de 1960 y, posteriormente, el Decreto-Ley 2400 de 1968 y el Decreto 1950 de 1973, todos ellos de escasa aplicación. De hecho, en 1984 había apenas 12.000 empleados inscritos en la carrera administrativa. El Decreto 583 permitió legalizar la situación de aquellos trabajadores que habían entrado al servicio público por mecanismos diferentes al concurso abierto, según lo prevé el estatuto correspondiente. En los dos últimos años,

este decreto ha permitido aumentar a 52.000 el número de trabajadores inscritos en la carrera administrativa a nivel nacional, un guarismo que ya abarca una proporción importante de los empleados elegibles. Este avance no ha tenido, sin embargo, un desarrollo paralelo a nivel departamental y municipal. De hecho, no existe hasta hoy norma legal alguna que permita avanzar en esta dirección. En cualquier caso, el instrumento de las oposiciones libres no ha sido, hasta hoy, un medio importante de acceso al servicio público en ningún nivel del gobierno.

Mucho más importante que los procesos anteriores ha sido el desarrollo de “carreras especiales” a nivel nacional, que se han multiplicado en los últimos años, generando un verdadero “feudalismo funcional”, de acuerdo con la expresión del Servicio Civil²². Las carreras especiales de más larga tradición en el país son la militar, la docente y la judicial. El estatuto docente fue reformado por última vez en 1979 y la carrera judicial se encuentra actualmente en un proceso de reforma. Fuera de ello, en los años sesenta se crearon las carreras penitenciaria, diplomática y consular, a lo cual se agregó en los años setenta el estatuto de personal del sistema nacional de salud, la carrera de control fiscal y la nueva categoría de funcionarios de la seguridad social; a estos últimos se les concedió en 1977 el derecho de contratación colectiva, creando así una modalidad de vinculación con el Estado diferente a las categorías de empleado público y trabajador oficial.

Como lo indica el Cuadro 6.8, las carreras especiales cobijan potencialmente a tres quintas partes de los trabajadores del orden nacional y a casi la mitad de los servidores del Estado. Fuera de aquellas que cobijan a la rama militar y al personal docente, la mayoría de las carreras solo han tenido hasta hoy una aplicación muy parcial y en algunos casos (el servicio nacional de salud) no han comenzado a operar. Fuera de ello, una cuarta parte o más de los trabajadores gubernamentales, la mayoría de ellos a nivel seccional y local, no se encuentran cobijados por ningún estatuto de su naturaleza. Finalmente, solo una pequeña proporción de trabajadores (entre un 15 y un 20%) puede contratar colectivamente sus condiciones laborales con el Estado. El grupo correspondiente incluye los trabajadores oficiales del orden nacional detallados en el Cuadro 6.8, el mismo grupo de trabajadores a nivel departamental y municipal y los funcionarios de la Seguridad Social.

²² Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Evolución del empleo público en Colombia, 1964-1982*, Bogotá, 1986, p. 25.

CUADRO 6.8. CLASIFICACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, 1982

CONCEPTOS	MILES DE TRABAJADORES	PROPORCIÓN DEL TOTAL (PORCENTAJE)	PROPORCIÓN DEL NIVEL NACIONAL (PORCENTAJE)
Empleados de libre nombramiento y remoción ^{a/}	11,3	1,3	1,6
Carrera administrativa	143,5	16,3	20,4
Otras carreras	426,3	48,5	60,7
Docente	194,6	22,1	27,7
Militar ^{b/}	112,1	12,8	16,0
Salud	84,0	9,6	12,0
Otras ^{c/}	35,6	4,1	5,1
Trabajadores oficiales ^{d/}	117,8	13,4	16,8
Honorarios y supernumerarios	3,5	0,4	0,5
Subtotal nivel nacional	702,4	79,9	100,0
Departamentos y municipios	176,6	20,1	
Gobiernos centrales	120,4	13,7	
Entidades descentralizadas	56,3	6,4	
Total sector público	879,0	100,0	

a/ Estimativo para la administración central, los establecimientos públicos y las empresas con base en proporciones estimadas por Rocio Londoño, "Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado", *Desarrollo y Sociedad*, cuaderno núm. 3, mayo 1982, Cuadro 2.

b/ Fuerzas militares y de policía. Excluye civiles y servicio militar obligatorio.

c/ Carreras judicial, fiscal, diplomática y docentes universitarios.

d/ Trabajadores oficiales en el dato original; empresas industriales y comerciales, excluyendo el estimativo de empleados de libre nombramiento y remoción; y estimativo de trabajadores oficiales en los establecimientos públicos, de acuerdo con las proporciones estimadas en Rocio Londoño, *op. cit.*

Fuentes: datos básicos tomados de Rafael Echeverría, "Empleo público en América Latina", *Prealc, Investigaciones sobre Empleo*, núm. 26, 1985, Cuadro 9. Complementado con datos de Rocio Londoño, *op. cit.*, según se indica en las notas anteriores y, para las fuerzas militares y la carrera diplomática, de Jaime Lopera, "Legislación sobre la creación de empleo en el sector público", informe presentado a la Misión de Empleo, mayo de 1986.

La contratación colectiva en el caso de estos trabajadores, las carreras especiales a nivel nacional, las normas diversas dictadas por las asambleas departamentales y los concejos municipales y la contratación colectiva de hecho que tiene lugar en muchos establecimientos públicos han conducido a una gran heterogeneidad de regímenes salariales y prestacionales en el Estado colombiano. El régimen "general" de los empleados nacionales solo se aplica estrictamente a una proporción reducida de trabajadores, aunque sirve de base para negociación y diseño de los sistemas que se aplican a otros servidores del Estado. Este régimen tiene algunas diferencias importantes en relación con el privado. En particular, carece de la retroactividad para las cesantías, pero incluye una prima de vacaciones, un sistema de primas de antigüedad (bonificación por servicios prestado) y una prima técnica para los profesionales. Los beneficios adicionales superan,

sin duda, el régimen más desventajoso de liquidación de las cesantías. Algunos trabajadores han logrado, además, que se les haga extensivo el régimen del sector privado en esta materia, que se les amplíen las prestaciones propias de los servidores del Estado o que se les otorguen beneficios adicionales.

Los mayores beneficios prestacionales no han compensado a largo plazo los lentos reajustes de los salarios básicos, dando así como resultado un crecimiento muy lento de las remuneraciones reales de un grupo significativo de trabajadores del Estado, según vimos en el capítulo 1 del presente informe. Fuera de ello, debido al consuetudinario desorden fiscal, la mayoría de los servicios del Estado, a diferencia de los trabajadores del sector privado “formal”, no han logrado tener la garantía del pago oportuno de sus salarios y prestaciones sociales. Los atrasos en los pagos de los salarios, primas y bonificaciones de distinta índole, muchas de ellas ya consagradas por la ley, se han convertido así en un elemento estructural del sector público colombiano y en una fuente permanente de conflictos entre el Estado y sus trabajadores. En múltiples ocasiones, esta situación refleja, sin embargo, la cuantificación inadecuada de los beneficios concedidos en el momento de la negociación. El impacto de dichas negociaciones solo se conoce así varios años después de concedidos, sin que se haya hecho la provisión fiscal correspondiente.

El impacto fiscal de los acuerdos obrero-patronales en las entidades estatales establece una diferencia cualitativa con respecto al mecanismo de negociación colectiva en el sector privado, independientemente de las normas de origen constitucional o legal. En las entidades privadas, la parte patronal en las negociaciones tiene la responsabilidad tanto por los ingresos como por los egresos de la empresa. En la mayoría de las entidades gubernamentales, por el contrario, los ingresos dependen total o parcialmente de aportes de los presupuestos nacionales, departamentales o municipales, estableciendo así un divorcio entre el negociador y la responsabilidad por los recursos para responder por los compromisos laborales adquiridos. Es necesario, así, que exista un control especial sobre las entidades para evitar que los beneficios desborden la capacidad fiscal; de esta manera, si se da un mayor margen a la negociación colectiva en las entidades estatales, consolidando así un proceso que se ha venido desarrollando de hecho en el país, será necesario diseñar un mecanismo que refleje esta necesidad de hacer globalmente compatibles los beneficios concedidos en las acuerdos con los trabajadores con la capacidad fiscal de la Nación, los departamentos y los municipios.

III. EL SINDICALISMO²³

A. ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS DEL SINDICALISMO COLOMBIANO

El alcance del movimiento sindical en Colombia es muy limitado. Aunque tiene un peso importante en sectores claves de la actividad económica privada y pública, la tasa de sindicalización global es reducida y ha disminuido en los años ochenta. Las razones económicas que explican este resultado son de dos tipos. En primer lugar, existe un volumen considerable de mano de obra desempleada y subempleada, que presiona continuamente sobre el mercado de trabajo, debilitando la capacidad de negociación de los trabajadores organizados. En segundo término, el empleo independiente e informal tiene un alcance dramático en el país, restringiendo severamente la capacidad de organización obrera. Este hecho es aún más importante en virtud de las limitaciones legales para la formación de sindicatos (25 miembros). Estas restricciones son evidentemente de carácter “estructural”, pero han tendido a agudizarse durante la crisis reciente, debilitando así el margen de acción sindical.

Debido a las limitaciones de carácter económico, los estudiosos del movimiento sindical han enfatizado el papel de la “acción política” en el desarrollo del sindicalismo colombiano. Esta aproximación resalta la importancia de los sindicatos no solo como unidades económicas sino también políticas en una sociedad democrática. En efecto, esta forma de organización ha sido uno de los vehículos más efectivos para negociar a través de mecanismos institucionales los conflictos sociales y para incorporar a la clase obrera en los procesos decisorios nacionales. No es por ello sorprendente que los principales cambios legislativos y la expansión del movimiento obrero hayan estado claramente enmarcados por cambios políticos. Los historiadores han destacado, en particular, el efecto de la República Liberal, en especial de las dos administraciones López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945), y de los dos primeros gobiernos del Frente Nacional (1958-1966) sobre la expansión del movimiento sindical colombiano²⁴.

Infelizmente, no existe una medición precisa de la evolución del sindicalismo. Los dos únicos censos sindicales se han realizado en dos momentos extremadamente distantes entre sí (1947 y 1984). El resto de las estimaciones que se recogen en el Cuadro 6.9 son solo cálculos aproximados del nivel de

²³ El grueso de análisis en esta parte del capítulo se basa en dos documentos preparados para la Misión: Carlos Vicente de Roux, “Legislación laboral y generación de empleo”, 1986, y Rocío Londoño, Orlando Grisales y Álvaro Delgado, “Empleo y sindicalismo en Colombia”, 1986.

²⁴ Miguel Urrutia, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá: Universidad de los Andes, 1969.

sindicalización. Las cifras muestran, en cualquier caso, la rápida expansión del sindicalismo durante los primeros gobiernos del Frente Nacional. La tasa de sindicalización aumentó entonces de un 5% a un 13% de acuerdo con los estimativos existentes. Este nivel se mantuvo hasta 1980 cuando, como resultado de la fuerte recesión experimentada por la economía colombiana, el número de trabajadores sindicalizados disminuyó en términos absolutos y la tasa de sindicalización se redujo a un 9%. Esta cifra muestra que, en la actualidad, el sindicalismo abarca apenas a una tercera parte o menos de los trabajadores que se hallan cobijados por el sistema prestacional o por el régimen de seguridad social.

CUADRO 6.9. TASA GLOBAL DE SINDICALIZACIÓN

AÑOS	SINDICALIZADOS (MILES)	POBLACIÓN OCUPADA (MILES)	TASA DE SINDICALIZACIÓN (PORCENTAJE)
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

Fuentes: 1. Sindicalizados: 1947-1965: Miguel Urrutia, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes, 1969, Cuadro 17. En 1959 y 1965 hemos adoptado el punto central del rango de Urrutia.
1974: Jaime Tenjo, "Aspectos cuantitativos del movimiento sindical Colombiano", *Cuadernos Colombianos*, núm. 5, primer trimestre 1975, Cuadro 1. Ajustes: el número de sindicalizados del sector agropecuario se reestimó, suponiendo una tasa de sindicalización del sector similar a la de 1980; por otra parte, el número de sindicalizados de la industria se estimó suponiendo una tasa de 64,4% de los trabajadores del sector manufacturero fabril, según datos de Urrutia, *op. cit.*, Cuadro 17, para 1965.
1980: Hernando Gómez Buendía, Rocio Londoño y Guillermo Perry, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá, Cerec-Fedesarrollo, 1986. Ajuste: las tasas de sindicalización de electricidad, gas y agua, sector financiero y servicios domésticos se supusieron iguales a las de 1974.
1984: Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Segundo censo nacional sindical*.
2. Población ocupada: 1947: interpolada con base en los censos de población de 1938 y 1951. En 1938 se excluyó del dato de empleo total los oficios domésticos en el campo.
1959-1984: Alvaro Reyes, *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

El alcance del sindicalismo es obviamente diverso en distintos sectores de la economía. En efecto, según se indica en el Cuadro 6.10, su penetración en el sector agropecuario, en la pequeña industria, en la construcción, en el comercio y en algunos servicios urbanos es muy limitada. Su mayor peso se da así en la gran minería, en el sector manufacturero fabril, en el transporte y las comunicaciones, en los servicios estatales (incluyendo los servicios públicos de electricidad, gas y agua) y en el sector financiero. Según lo muestra el mismo cuadro, la tasa de sindicalización, excluyendo el sector agropecuario y el servicio doméstico, era hasta 1980 de un 20%; los estimativos del censo de 1984 la reducen a solo un 14%. Por otra parte, es evidente que toda la reducción en el nivel de sindicalización se ha concentrado en el sector privado y, en particular, en la industria manufacturera.

Este cambio en la composición del movimiento obrero ha tenido repercusiones importantes sobre las modalidades de acción sindical, según veremos más adelante.

CUADRO 6.10. SINDICALIZACIÓN POR SECTOR ECONÓMICO^{a/}

CONCEPTOS	SINDICALIZADOS (MILES)			TASA DE SINDICALIZACIÓN (PORCENTAJE)			TASA DE SINDICALIZACIÓN ^{b/} CUATRO GRANDES CIUDADES (PORCENTAJE)
	1974	1980	1984	1974	1980	1984	1977
Sector agropecuario	43,0	45,8	55,8	1,5	1,5	1,8	
Minería	17,8	15,2	13,1	31,8	19,6	12,9	
Industria manufacturera	287,9	320,5	124,6	30,3	21,4	8,1	13
Construcción	25,3	62,5	18,1	8,2	15,8	3,1	3
Comercio, restaurantes y hoteles	74,4	44,8	49,4	8,9	3,2	3,0	1
Transporte y comunicaciones	115,6	167,7	216,2	42,2	39,4	50,8	23
Servicios no domésticos ^{c/}	271,2	394,5	394,6	26,0	25,8	22,2	17
Total	853,2	1.051,0	873,4	12,8	12,3	9,3	11
Total excluyendo sector agropecuario y servicio doméstico	792,2	1.005,2	817,6	22,8	19,0	13,7	13

a/ Datos ajustados. Véase al respecto las notas del Cuadro 6.9.

b/ Las tasas de sindicalización por sector se estiman con base en una definición de "trabajador" más amplia que la corriente en las encuestas de hogares. Los totales sí corresponden con la definición tradicional.

c/ Incluye servicios financieros, estatales y electricidad, gas y agua. Se supone que el número de sindicalizados en el servicio doméstico es insignificante.

Fuentes: 1 Sindicalizados: véase Cuadro 6.9.

b/ Población ocupada: véase capítulo 1, Cuadro 1.9.

c/ Tasa de sindicalización: Ulpiano Ayala, "El empleo en las grandes ciudades colombianas", Documento CEDE, núm. 065, abril de 1981, tomo II, Cuadro 26.

Los datos de los cuadros 6.9 y 6.10 pueden, sin embargo, sobreestimar el alcance efectivo del sindicalismo en las últimas décadas. Las razones son de dos tipos. En primer término es posible que, aún ajustados, los niveles de sindicalización en la industria (y quizás de otros sectores) estén exagerados hasta 1980. Por otra parte, en el sector transporte, el sindicalismo tiene un contenido algo diferente al que generalmente se le atribuye. En efecto, una encuesta realizada a los conductores de transporte colectivo en Bogotá en 1980 indicó que, aunque la tasa de sindicalización era muy alta (77% para los asalariados y 72% para el total de conductores), un 71% de aquellos afiliados al sindicato solo lo hacían para tener acceso el servicio de casa-cárcel y el 80 % se limitaba a pagar la cuota sindical²⁵. Esto indica

²⁵ Samuel Jaramillo, "La situación de los conductores de transporte colectivo urbano en Bogotá", *Desarrollo y Sociedad*, cuaderno núm. 1, noviembre de 1981.

que el número de trabajadores sindicalizados en el sector transporte sobreestima el alcance real de este tipo de organización laboral. Esta afirmación es válida tanto para los datos de 1974 y 1980, como para los del censo sindical reciente. Al hacer los ajustes correspondientes, se puede concluir que la tasa efectiva de sindicalización quizás nunca superó el 10% en Colombia y que en la actualidad no cobija a mucho más de 700.000 trabajadores, es decir un 7,5% de la población ocupada.

Estos cálculos son más consistentes con el único intento de medir la sindicalización a través de encuestas de hogares. En efecto, las estimaciones de la encuesta *Empleo y pobreza* del CEDE, realizada en 1977 en las cuatro grandes ciudades, indicó que la tasa de sindicalización, excluyendo el sector agropecuario y el servicio doméstico, era de solo un 13%, en contraste con el 20% que indicaban los estimativos basados en fuentes sindicales de aquella época (véase el Cuadro 6.10). Más aún, de acuerdo con esta encuesta, los niveles efectivos de sindicalización estaban sobreestimados en casi todos los sectores.

Los datos de esta encuesta permiten inferir algunas otras características del sindicalismo en Colombia. En efecto, según se señala en el Cuadro 6.11, solo un 25% de los trabajadores en las grandes ciudades y un 35% de los asalariados trabajaban entonces en empresas donde existía algún sindicato. Por otra parte, menos de la mitad de los trabajadores en dichas empresas estaban sindicalizados. Los trabajadores no sindicalizados ostentan, sin embargo, algunas ventajas de la presencia sindical. En efecto, los resultados de dicha encuesta mostraron que el cumplimiento de las normas laborales en materia de salario mínimo y jornada de trabajo era mayor en las empresas donde existía un sindicato que en el conjunto de la economía urbana.

Al localizar los trabajadores sindicalizados en la distribución urbana del ingreso se encontró que pertenecen a todos los estratos de la población, pero particularmente a los sectores de ingresos medios (quintiles 3 y 4). En estos sectores, se puede estimar que la tasa de sindicalización era de un 14%, mientras que el 40% más pobre de la población (quintiles 1 y 2) solo alcanzaba un 8% y en el 20% más rico (quintil 5) un 9%. También es posible apreciar que la proporción de trabajadores no sindicalizados en empresas donde existe esta forma de organización laboral solo era mayoritaria en los estratos más ricos de la población. En los rangos medios y bajos, el sindicalismo cobijaba a más de la mitad de los trabajadores de dichas empresas. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, debido a la alta concentración del ingreso de los hogares en el sector más rico de la población (58% en el quintil 5 de acuerdo con dicha encuesta), el resto de estratos tenía un ingreso per cápita inferior al promedio de las cuatro grandes ciudades. De esta manera, aunque la mayoría de los trabajadores sindicalizados no perteneciera a los estratos más pobres de la población, cuatro quintas partes de ellos tenía un ingreso per cápita inferior al promedio urbano.

CUADRO 6.11. SINDICALIZADOS SEGÚN INGRESO PER CÁPITA DEL HOGAR, 1977 (CUATRO GRANDES CIUDADES)

ESTRATOS	TODOS LOS TRABAJADORES ^{a/} (PORCENTAJE)	SINDICALIZADOS (PORCENTAJE)	NO SINDICALIZADOS CON SINDICATO EN LA EMPRESA (PORCENTAJE)	NO SINDICALIZADOS SIN SINDICATO EN LA EMPRESA (PORCENTAJE)
Quintil 1 (más pobre)	12	9	6	13
Quintil 2	19	14	13	20
Quintil 3	21	27	19	20
Quintil 4	24	30	25	24
Quintil 5	24	20	37	23
	100	100	100	100
Porcentaje de:				
Total trabajadores	100	11	13	75
Total asalariados	100	16	18	65

a/ La definición de "trabajadores" de este estudio excluye al servicio doméstico, pero incluye algunas personas que realizan labores productivas y que no están incluidas dentro de la definición corriente de dicha variable.

Fuente: Ayala, *op. cit.*, tomo II, cuadros 26 y 27.

Desde el punto de vista organizativo, en 1984 existían 2.171 sindicatos, de los cuales 647 pertenecían al sector de servicios sociales y personales, la mayoría de ellos de empleados públicos y, por lo tanto, sin derecho a contratación colectiva, y 1.525 en otros sectores (Cuadro 6.12).

CUADRO 6.12. OTRAS CARACTERÍSTICAS DEL SINDICALISMO, 1984

CONCEPTOS	SINDICATOS			SINDICALIZADOS (MILES)		
	CONFEDERADOS	INDEPENDIENTES	TOTAL	CONFEDERADOS	INDEPENDIENTES	TOTAL
A. Sector económico						
Servicios sociales y personales	365	282	647	120,8	210,9	331,7
Otros sectores	1.051	474	1.525	307,6	234,2	541,8
Total	1.416	756	2.172	428,4	445,1	873,4
B. Tipos de sindicato						
Base	790	189	979	231,3	167,9	399,2
Industria	113	38	151	99,8	43,5	143,3
Gremial	596	419	1.015	96,6	232,9	329,5
Otros	17	10	27	0,7	0,7	1,4
Total	1.416	756	2.172	428,4	445,1	873,4

Fuente: Segundo censo nacional sindical, 1984.

Las cuatro confederaciones obreras (UTC, CTC, CSTC y CGT, en ese orden de importancia) concentraban dos terceras partes de los sindicatos y el llamado “sindicalismo independiente” otra tercera parte. En términos de trabajadores sindicalizados, sin embargo, el sector independiente movilizaba más de la mitad de la fuerza sindical colombiana, particularmente en el sector de servicios. Conviene anotar, sin embargo, que la mayoría de los trabajadores no confederados del Estado están agrupados en tres grandes federaciones (Fecode, Fenaltrase y Fenansitrap). No obstante la fragmentación del movimiento sindical es evidente, restándole capacidad de influencia sobre las grandes decisiones nacionales en materia laboral y, aún más, en la política económica general. Los intentos de unidad en la última década no han sido duraderos, aunque han tenido un impacto notorio en algunos momentos de la vida nacional.

La mayoría de los sindicatos en Colombia están organizados como sindicatos de base (es decir, de empresa) y gremiales (de oficio). Los primeros son relativamente más importantes a nivel global, aunque el sindicalismo gremial tiene un mayor peso relativo en el sector independiente (véase Cuadro 6.12). El sindicalismo de industria tiene escaso desarrollo en Colombia, debido a limitaciones de carácter legal.

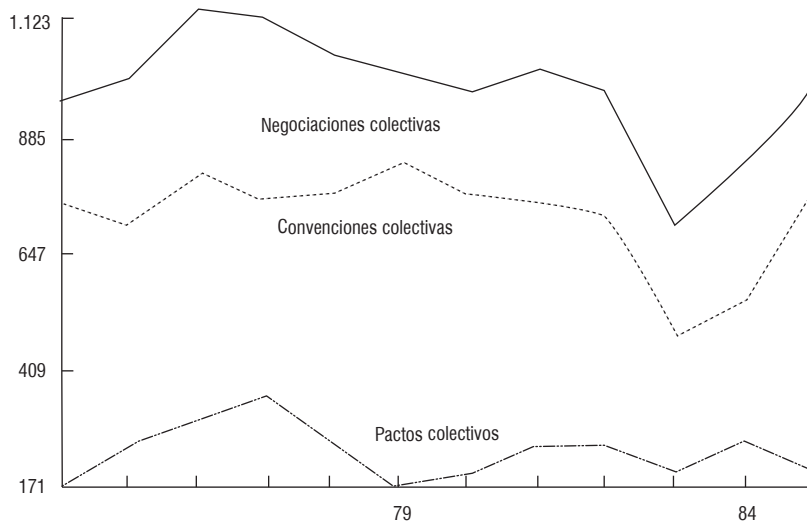
B. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La legislación colombiana establece dos mecanismos de negociación colectiva. El primero de ellos se realiza entre los patronos y las organizaciones sindicales y conduce a una convención colectiva. El segundo tiene lugar con trabajadores no sindicalizados y conduce a un pacto colectivo. Desde 1978 estos últimos no pueden realizarse en empresas donde los afiliados a los sindicatos representan más de la tercera parte del total de trabajadores. La mayor parte de los acuerdos de uno y otro tipo tiene una vigencia de dos años.

Las etapas de la negociación colectiva con los sindicatos están estrictamente determinadas en el Código Sustantivo del Trabajo. El proceso comienza en la presentación de un pliego de peticiones por parte de los trabajadores. Dentro de las 24 horas siguientes, el patrono debe recibir a los representantes de estos últimos para iniciar la etapa de “arreglo directo”. Esta etapa tiene una duración de quince días hábiles (incluidos los sábados), prorrogables diez días más de común acuerdo entre las partes. Si en esta etapa no se llega a un acuerdo, se entra inmediatamente en la etapa de “mediación”, en la cual participa forzosamente el Ministerio del Trabajo. Esta etapa sustituyó en 1985 la de “conciliación”, al tiempo que se eliminó el lapso que transcurría entre el arreglo directo y esta fase de la negociación. La mediación dura 10 días hábiles improrrogables. Si no se ha llegado a un pleno

acuerdo durante esta etapa se pasa forzosamente al “arbitramento” en el caso de los servicios públicos y de aquellas empresas en las cuales los afiliados al sindicato no alcanzan a reunir la mayoría absoluta de los trabajadores permanentes de las empresas. En los otros casos, los trabajadores deberán decidir por voto secreto, dentro de los diez días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de mediación, si declaran la huelga o solicitan un tribunal de arbitramento. Durante el transcurso de la huelga, los patronos no pueden celebrar contratos de trabajo y el Ministerio del Trabajo tiene la facultad de intervenir para buscar un arreglo. Si transcurridos cuarenta días hábiles de cese de labores no hay arreglo y los trabajadores no han decidido convocar un tribunal de arbitramento, el Ministerio de Trabajo puede hacerlo en forma unilateral. El laudo arbitral se refiere únicamente a aquellos puntos sobre los cuales no ha habido acuerdo en las negociaciones precedentes.

Según se aprecia en el Gráfico 6.1, el total de negociaciones colectivas ha tendido a disminuir desde 1976. La tendencia no fue muy pronunciada hasta 1982. Con la crisis de 1983, las negociaciones disminuyeron fuertemente; la recuperación posterior ha llevado el número total al nivel de 1982, unas 950 anuales, que cobijan a unas 1.900 empresas, dada la vigencia de los acuerdos. El comportamiento relativo de las convenciones y pactos colectivos es, sin embargo, diferente. Las primeras tuvieron una ligera tendencia ascendente hasta 1979; a partir de entonces experimentaron un descenso leve, primero, y una caída pronunciada en 1983. Su recuperación posterior ha llevado de nuevo el número anual de convenciones a unas 750, una cuantía consistente con los 1.500 sindicatos que existen en Colombia en sectores diferentes a los servicios personales y comunales. Mientras el número de convenciones ha tenido un comportamiento procíclico, los pactos colectivos han tenido una evolución muy diferente. Este mecanismo de negociación tuvo un auge entre 1974 y 1977. El Decreto 1469 de 1978 limitó severamente su realización; posteriormente, tendieron a estabilizarse entre unos 200 y 250 anuales. En el Gráfico 6.1 puede también apreciarse que las nuevas normas introducidas en 1978 solo beneficiaron ligeramente la realización de convenciones colectivas. Los laudos arbitrales son relativamente escasos: solo 90 entre 1974 y 1985. Esto indica que, en promedio, solo un 1,0% de las negociaciones colectivas con sindicatos terminan en un arbitramento forzoso. En momentos de gran agitación laboral, este porcentaje ha sido un poco más elevado: 2,4% en 1974-1976 y 1,8% en 1983-1984. Finalmente, conviene anotar que, de acuerdo con una muestra de 107 negociaciones en la gran industria en los últimos años, la mayoría de los acuerdos se logran en las etapas de arreglo directo (37), o en las fases de mediación (26) y prehuelga (31), y muy pocos se terminan en medio de la huelga (11) o entran un laudo arbitral (2); las negociaciones en las fases de prehuelga o huelga son, sin embargo, más frecuentes en las negociaciones con sindicatos de la CSTC o no confederados.

GRÁFICO 6.1. EVOLUCIÓN DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS

Fuente: Rocío Londoño, Orlando Grisales y Álvaro Delgado, "Empleo y sindicalismo en Colombia", Misión de Empleo, 1986.

Los datos desagregados indican que poco más de la mitad de las negociaciones colectivas tienen lugar en la industria manufacturera (entre 50% y 55% en 1974-1982), una cuarta parte en el sector servicios (entre 19% y 29 % en el mismo período) y el resto en otros sectores de la economía. Entre 1976 y 1981 un poco más del 60% de las convenciones se realizaron con sindicatos de base, algo más de 20%; con sindicatos de industria y el resto con sindicatos gremiales.

Las negociaciones laborales giran en torno a cuatro elementos fundamentales: a) salarios; b) prestaciones extralegales; c) normas sobre estabilidad laboral y actividad sindical; y d) participación en ciertas decisiones de la empresa. Los estudios existentes indican que el impacto de los sindicatos es mucho más notorio sobre las prestaciones que sobre los salarios básicos, con un efecto global sobre las remuneraciones de un 15% a un 25%²⁶. La asociación entre sindicalismo y prestaciones es, por lo demás universal. En los países desarrollados está relacionada con el interés de trabajadores y empresarios en la estabilidad de la fuerza laboral, con los beneficios tributarios de las prestaciones sociales y con la importancia de los trabajadores más antiguos en las decisiones sindicales. Estos hechos se expresan en la negociación de mecanismos de

²⁶ Jaime Tenjo, "Impacto de la actividad sindical sobre los salarios: un análisis econométrico", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1975, núm. 2; Alejandro León, Luis Fernando Rodríguez y Alirio Cano, "El efecto de los sindicatos en la economía colombiana", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1982, núm. 1; y Ocampo *et. al.*, *Costos laborales...*, *op. cit.*, Cap. 1.

promoción de diferente índole, de primas de antigüedad y de pensiones de jubilación extralegales. En Colombia, este último mecanismo está poco desarrollado, según vimos en una sección anterior, pero la preferencia por la estabilidad se ha expresado en la fijación de primas de antigüedad y en normas particulares sobre estabilidad laboral. No obstante, el atraso de los servicios sociales a cargo del Estado explica la gran preferencia de los sindicatos colombianos por obtener beneficios especiales en materia de vivienda, educación y salud; las ventajas tributarias pueden también explicar en parte esta preferencia. Por otra parte, también son relativamente normales los acuerdos sobre prima de vacaciones, ampliación de la prima de servicios, ayuda para alimentación y recreación, auxilio mortuario y seguro de vida, entre otros. Aunque muchos pactos colectivos contemplan beneficios similares, su frecuencia es muy inferior a aquella típica en las convenciones.

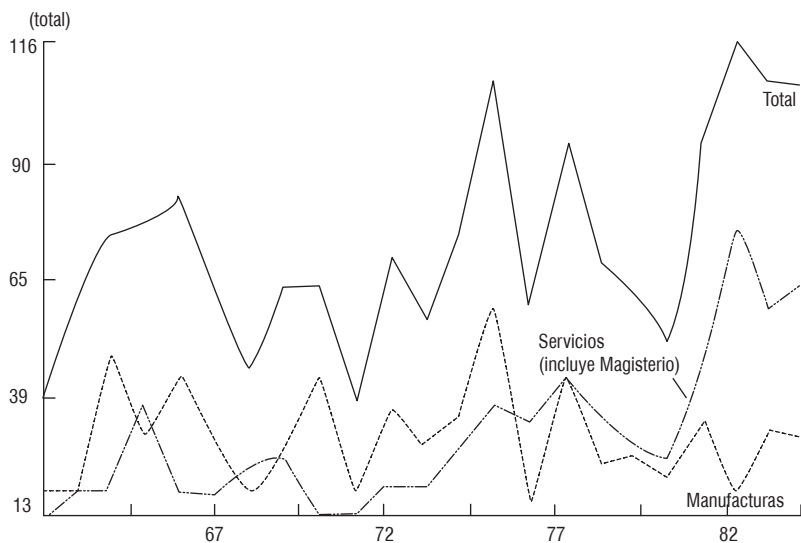
En materia de estabilidad laboral, los pactos colectivos incluyen en múltiples ocasiones indemnizaciones por despido sin justa causa superiores a las legales, limitaciones al alcance de las normas legales sobre sanciones y despidos, el establecimiento del principio de que la antigüedad del trabajador debe primar sobre otros criterios en las decisiones correspondientes, restricciones al uso de trabajo temporal por parte de la empresa y creación de comités paritarios para discutir y autorizar sanciones y despidos. La participación de los trabajadores en las empresas se expresa en estos comités y en la presencia sindical en la administración y asignación de algunos fondos y auxilios decretados en las convenciones correspondientes. La participación de los sindicatos en las decisiones de la empresa en materia de producción no ha comenzado a desarrollarse plenamente en nuestro país.

C. HUELGA²⁷

La magnitud del movimiento huelguístico colombiano en los últimos 25 años se resume en los gráficos 6.2 y 6.3 y en el Cuadro 6.13. El concepto de huelga se utiliza aquí en el sentido corriente del término, es decir como un cese colectivo de labores decretado por los trabajadores, y no coincide necesariamente con la definición legal, que es más restringida. En particular, en el sector público, donde la huelga es ilegal, muchos paros de trabajadores se dan formalmente a través de mecanismos diversos: “paros”, “asambleas permanentes” o protestas informales.

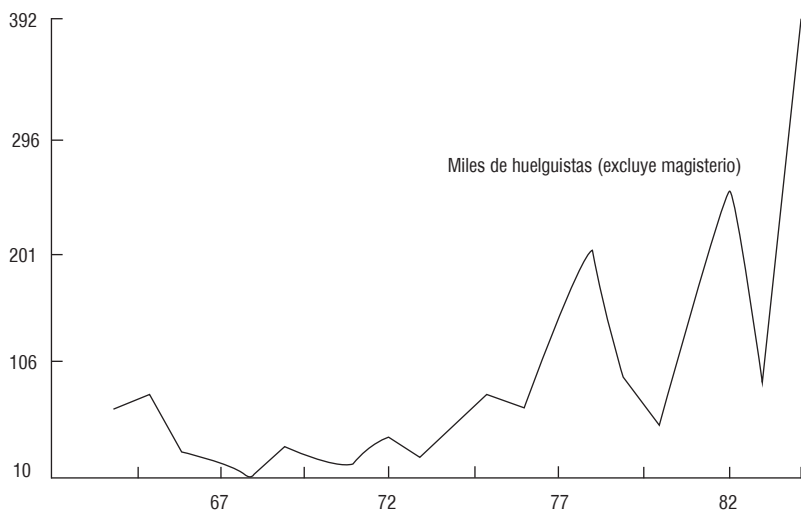
²⁷ Sobre este tema, véase Londoño *et. al.*, *op. cit.*; Hernando Gómez Buendía y Rodrigo Losada, “La actividad huelguística en Colombia, 1962-1976”, *Coyuntura Económica*, mayo de 1977; y Ulpiano Ayala y Luz Amparo Fonseca, “El movimiento huelguístico, 1974-1991”, *Desarrollo y Sociedad*, Cuaderno núm. 1, noviembre de 1981.

GRÁFICO 6.2. NÚMERO DE HUELGAS, 1962-1984



Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

GRÁFICO 6.3. NÚMERO DE HUELGUISTAS, 1964-1984



Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

CUADRO 6.13. HUELGAS POR SECTOR ECONÓMICO, 1964-1984 (PROMEDIOS ANUALES)

CONCEPTOS	AÑOS	HUELGAS	HUELGUISTAS	HUELGUISTAS / HUELGA	JORNADAS HOMBRE (MILES)	JORNADAS HOMBRE/ HUELGUISTA
Manufacturera	1964-1970	21,4	11.629	543	291,3	25,0
	1971-1980	25,7	15.326	596	567,0	37,0
	1981-1984	27,8	21.476	774	753,6	35,1
Servicios excluyendo magisterio ^{a/}	1964-1970	13,0	7.993	615	121,6	15,2
	1971-1980	19,0	48.392	2.547	516,4	10,7
	1981-1984	41,5	149.726	3.608	556,2	3,7
Magisterio	1964-1970	20,7	58.852	2.841	727,7	12,4
	1971-1980	12,3	94.355	7.671		
	1981-1984	18,0	543.093	30.172	2.200,6	4,1
Transporte	1964-1970	5,9	14.622	2.496	68,0	4,7
	1971-1980	4,6	8.621	1.874	45,1	5,2
	1981-1984	12,8	47.528	3.728	425,4	8,9
Otros ^{b/}	1964-1970	5,6	2.261	406	36,9	16,3
	1971-1980	5,7	3.897	684	54,5	14,0
	1981-1984	7,5	4.186	558	125,0	29,9
Total excluyendo magisterio	1964-1970	45,9	36.506	796	517,8	14,2
	1971-1980	55,0	76.236	1.386	1.182,9	15,5
	1981-1984 ^{c/}	89,5	222.916	2.491	1.860,2	8,3
Total	1964-1970	66,6	95.358	1.432	1.245,5	13,1
	1971-1980	67,3	170.590	2.534	2.486,9	14,5
	1981-1984 ^{c/}	107,0	766.009	7.159	4.060,8	5,3

a/ Trabajadores del Estado, sector financiero, comercio, etc.

b/ Agricultura, minería y construcción.

c/ Hubo dos paros conjuntos del magisterio y otros trabajadores estatales que se contabilizan separadamente en estas actividades pero conjuntamente en el total.

Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

El Gráfico 6.2 indica que el número anual de huelgas ha fluctuado en el último cuarto de siglo en torno a unas setenta con una tendencia levemente ascendente. Durante este período se han presentado tres ciclos pronunciados. Entre 1962 y 1966 hubo un crecimiento espectacular del movimiento huelguístico, que fue sucedido por una disminución importante entre 1966 y 1968 y un período posterior, hasta 1973, de baja o mediana actividad. Entre 1973 y 1975 se presentó un nuevo ascenso que, con un receso provisional en 1976 que se mantuvo el año siguiente, los años posteriores, hasta 1980, se caracterizaron por una disminución apreciable en el número de huelgas. A comienzos de los años ochenta se presentó un nuevo auge del movimiento huelguístico, que alcanzó de nuevo un pico entre 1982 y 1984. Como

se aprecia en el gráfico, el número de paros en estos años no difiere sustancialmente del pico histórico anterior (1975). Finalmente los datos del Ministerio del Trabajo (que no coinciden con la definición de huelga utilizada en este informe) indican que la actividad huelguística disminuyó de nuevo en 1985.

Las fluctuaciones más importantes en el número de huelgas se deben, ante todo, al sector servicios. Los paros en el sector manufacturero fueron también importantes en las agitaciones laborales de mediados de los años sesenta y setenta, pero han sido menos notorios en el auge reciente del movimiento huelguístico. En promedio, dado el número de sindicatos existentes en el país (Cuadro 6.12), se puede estimar que en un momento pico como el comienzo de la década del ochenta, uno de cada veinte sindicatos realiza anualmente una huelga; la frecuencia es mayor en el sector servicios que en el resto de la economía. Este promedio esconde, sin embargo, los paros repetitivos que tienen lugar en ciertas entidades. Entre 1981 y 1984, por ejemplo, hubo 17 paros en Colpuertos, 11 en Ferrocarriles Nacionales, 6 en la Caja Agraria y 6 en Ecopetrol. De esta manera, incluso en un período de agitación laboral como el que el país ha vivido en los últimos años la mayoría de los sindicatos no recurren a la huelga a lo hacen solo en forma muy esporádica.

Cabe recordar que la definición de “servicios públicos” para fines de la prohibición del derecho de huelga es extremadamente amplia, e incluye todas las labores que se realizan en las distintas ramas del sector público, transporte, acueductos, energía eléctrica, telecomunicaciones, establecimientos sanitarios, hospitales y clínicas, establecimientos de beneficencia social, plantas y distribuidoras de leche, plazas de mercado, mataderos, servicios de higiene y aseo, y producción y distribución de sal y combustibles. De acuerdo con esta definición, se puede estimar que más de dos terceras partes de las huelgas entre 1981 y 1984 se realizaron en “servicios públicos”. Sin embargo, como muchos de los ceses de labores en estos sectores se organizan por medios diferentes a la huelga, la declaración de ilegalidad por parte del Ministerio del Trabajo solo abarca una pequeña fracción de los paros en Colombia. Entre 1975 y 1984, de 540 huelgas reconocidas como tales, solo 49 (es decir, el 9%) fueron decretadas ilegales por el Ministerio.

El análisis del Cuadro 6.13 muestra claramente las diferencias en la actividad huelguística en diferentes sectores de la economía. Debido a su carácter ilegal, en el magisterio los paros son cortos (aunque eran más prolongados en los años sesenta y setenta) pero involucran un gran número de trabajadores. Este hecho explica la alta participación que han tenido los maestros en los últimos años dentro del número total de huelguistas (71% en 1981-1984) y de jornadas-hombre perdidas (54%). De hecho, el auge del movimiento laboral en este sector explica en gran medida el aumento que se ha venido registrando en el número de huelguistas y en las jornadas-hombre perdidas a nivel global. En otros segmentos

del sector servicios, la huelga también es corta, pero involucra a menos trabajadores. En el sector manufacturero, por el contrario, moviliza un número pequeño (aunque creciente) de trabajadores, pero los ceses de labores son prolongados, acercándose en promedio al límite establecido por la ley. De hecho, este es el sector de la economía donde se realiza la huelga típica contemplada en el Código Sustantivo del Trabajo. En el sector transportes, donde ha habido un auge de la actividad huelguística (íntimamente ligado a la situación de Puertos de Colombia y Ferrocarriles Nacionales, según vimos), se da una situación intermedia entre las anteriores. En el resto de la economía, la huelga tiene características similares a las del sector manufacturero, aunque es muy infrecuente.

A pesar del aumento más bien leve del número de huelgas, los huelguistas y las jornadas-hombre perdidas muestra una tendencia fuertemente ascendente, según se refleja en el Cuadro 6.12. El significado global de estas estadísticas es, sin embargo, debatible, debido al enorme peso que ha venido adquiriendo el magisterio en esta evolución. Sin embargo, al excluir a los maestros, la tendencia anotada también es notoria (véase al respecto el Gráfico 6.3). Por lo demás, es evidente la gran importancia que ha venido adquiriendo el sector servicios como un todo, no solo dentro del total de huelgas sino, más particularmente, de huelguistas. Este desarrollo ha sido paralelo con la disminución en la importancia relativa de la huelga en el sector manufacturero y refleja, a su vez, las alteraciones que ha experimentado el movimiento sindical desde los años sesenta.

El cambio anotado se refleja en otras características del movimiento huelguístico en años recientes. En primer lugar, debido a la importancia del sindicalismo independiente en el sector servicios, también ha venido aumentando su participación en los ceses colectivos de trabajo. De esta manera, entre 1981 y 1984 los sindicatos no confederados realizaron el 55% de las huelgas y movilizaron el 85% de los huelguistas. Por otra parte, dado que los empleados públicos carecen del derecho a la contratación colectiva, la negociación de pliegos de peticiones ha venido perdiendo importancia dramáticamente como causa de los ceses de trabajo, en tanto que la violación de normas laborales y convenciones ha venido ganando participación (véase Cuadro 6.14). Los pliegos eran la fuente de mitad de los paros en los años sesenta, pero representan menos de una tercera parte de los que se realizan en la actualidad. Por el contrario, la violación de normas laborales y convencionales originaba el 40% de los ceses de labores en los años sesenta, pero representa en la actualidad casi dos terceras partes de estos últimos. De esta manera, las huelgas, declaradas o no como tales, se realizan cada vez menos dentro de los marcos legales existentes.

CUADRO 6.14. HUELGAS SEGÚN MOTIVO, 1964-1984

SECTOR	AÑOS	PLIEGO DE PETICIONES (PORCENTAJE)	VIOLACIÓN DE NORMAS LABORALES O CONVENIONES ^{a/} (PORCENTAJE)	OTROS ^{b/} (PORCENTAJE)
Manufactura	1964-1970	80	19	1
	1971-1980	82	18	1
	1981-1984	67	31	3
Servicios, excluyendo magisterio	1964-1970	42	51	8
	1971-1980	20	73	7
	1981-1984	24	70	5
Magisterio	1964-1970	23	71	6
	1971-1980	19	77	4
	1981-1984	1	92	7
Transporte	1964-1970	22	51	27
	1971-1980	17	80	2
	1981-1984	6	80	14
Otros	1964-1970	54	44	3
	1971-1980	33	65	2
	1981-1984	37	63	-
Total	1964-1970	47	46	6
	1971-1980	44	52	3
	1981-1984	31	64	5

a/ Violación de leyes laborales, convenciones o pactos colectivos o convenios obrero-patronales.

b/ Huelgas de solidaridad o de protesta.

Fuente: Londoño, Grisales y Delgado, *op. cit.*

D. LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS EN TORNO AL MOVIMIENTO SINDICAL

De las consideraciones anteriores surgen claramente dos temas que han ocupado el centro de atención en las discusiones sobre el sindicalismo en Colombia en los últimos años: los derechos sindicales de los trabajadores del Estado y el debilitamiento del movimiento obrero en el sector privado.

Sobre el primero de estos aspectos, es evidente que los marcos legales e incluso constitucionales existentes han sido ampliamente rebasados. La huelga se ejercita en forma generalizada en los servicios públicos. Por otra parte, pese a la prohibición de contratación colectiva para los empleados públicos, existen múltiples formas a través de las cuales la negociación incide sobre los acuerdos salariales y prestacionales. Analistas muy diversos han coincidido en señalar que el marco legal estrecho dentro del cual opera el sindicalismo en el sector estatal ha contribuido a radicalizar los conflictos laborales, convirtiéndolos de hecho en

demandas por derechos sindicales amplios. Esta situación no es muy diferente a la que prevalecía en el sindicalismo del sector privado antes de que se institucionalizara su operación en los años treinta.

Las raíces del debilitamiento del movimiento obrero en el sector privado son múltiples. Las más profundas son, sin duda, de carácter económico. La crisis del sector manufacturero desde mediados de los años sesenta y, en particular, durante la recesión de comienzos de la década actual, el aumento del desempleo y el subempleo y la escasa penetración en ramas de producción donde domina la pequeña empresa explican en gran medida su alcance limitado y su disminución reciente. Los líderes sindicales han atacado, sin embargo, diferentes elementos del régimen legal existente por las trabas que imponen a la acción sindical.

La discusión más amplia gira en torno al alcance las leyes 26 y 27 de 1976, por medio de las cuales se aprobaron los convenios 86 y 87 de la Organización Internacional del Trabajo, firmados casi tres décadas antes. La primera de estas leyes establece el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos “sin autorización previa” y estipula que dichas organizaciones “no están sujetas a disolución por vía administrativa”. La segunda señala que “los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo” y que las autoridades deberán adoptar medidas para estimular “el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.

El dispendioso proceso de aprobación de las personerías jurídicas de los sindicatos por parte del Ministerio del Trabajo puede ser interpretado como una violación al primero de estos principios. La capacidad del gobierno de disolver las organizaciones sindicales por medio de medidas administrativas bajo estado de sitio puede igualmente interpretarse como una contravención a la segunda de las normas anotadas. Por otra parte, la legislación actual no protege contra el despido a las personas que se encuentran promoviendo la creación de un sindicato antes de la reunión donde se constituye formalmente la organización. La notificación posterior al patrono puede además eludirse fácilmente, ya que, en la práctica, es frecuente que éste se entere por anticipado.

En el contexto colombiano, la norma sobre derecho de contratación colectiva concierne, en especial, a los empleados públicos, según lo hemos analizado anteriormente. Puede argüirse, sin embargo, que los pactos colectivos, la mediación y el arbitramento forzoso son limitaciones a la “negociación voluntaria”. Los primeros fueron ya restringidos en su alcance en 1978 y solo comprenden en la actualidad a un grupo de empresas no muy numeroso. Algunas medidas adicionales podrían restringir aún más este mecanismo de negociación laboral, aunque la experiencia de 1978 indica que normas de este tipo no redundan rápidamente

en favor del sindicalismo y la negociación colectiva. La mediación y el arbitramento ciertamente limitan la negociación obrero-patronal, pero lo hacen en aras del principio, también firmemente arraigado en nuestra Constitución Política, de intervención del Estado en la economía. Además, el arbitramento abarca solo una pequeña fracción de conflictos, según hemos visto. Mucho se puede hacer, sin embargo, para mejorar la manera como se ejercen estas formas de intervención. La ausencia de un cuerpo especializado e *independiente* de mediadores y árbitros, que incluya profesionales de las distintas disciplinas que involucra la negociación colectiva (no solo el derecho, sino también la administración de empresas y la economía), y de un equipo técnico que apoye su acción es un obstáculo indiscutible, que explica en parte la enorme resistencia de los sindicatos a esta forma de intervención.

En este, como en muchos otros aspectos, es indudable que la escasa información en medio de la cual operan las negociaciones colectivas tiende, naturalmente, a hacerlas más conflictivas. El sindicalismo colombiano tiene mucho que hacer en términos de crear la base técnica para romper la evidente disparidad de información con respecto a la contraparte patronal en las negociaciones. Las acciones del Ministerio del Trabajo para promover este desarrollo han sido prácticamente nulas. Obviamente, el desarrollo de un mayor bagaje técnico de los sindicatos no es posible sin un derecho firme de los trabajadores a disponer de información adecuada sobre la situación de las empresas.

Este derecho será más importante si se adopta la promesa del nuevo presidente de hacer partícipe a los trabajadores en las utilidades de las empresas, intentando así repetir la experiencia de 1948, cuando la administración Ospina Pérez decretó una norma de esta naturaleza, que poco después se transformó en la prima de servicios. Esta reforma tendría la virtud de introducir una prestación flexible, que se adecúa a la capacidad de pago de las empresas en una coyuntura particular, en vez de las cargas laborales rígidas que existen en la actualidad, tanto aquellas de origen legal como las que han sido fruto de acuerdos obrero-patronales. La implementación de este principio exige, sin embargo, una fiscalización adecuada por parte de los trabajadores, que quizás solo se puede ejercer a través de las asociaciones sindicales, y controles a las empresas para evitar las prácticas de “desplume”.

La presentación de pliegos y contrapliegos patronales en los procesos de negociación ha sido también una fuente de protestas frecuentes por parte de las organizaciones sindicales. No obstante, es necesario que exista un mecanismo para que las empresas puedan renegociar aquellas cargas laborales que asumieron anteriormente, si las nuevas circunstancias por las cuales atraviesan en un momento particular indican que pueden tornarse insostenibles. Esta potestad, que ha venido siendo sostenida por la jurisprudencia laboral, no tiene, sin embargo, limitaciones

de carácter legal ni en lo relativo a la facultad de las empresas de denunciar las convenciones colectivas ni de los árbitros en caso de que no se logre un acuerdo obrero-patronal sobre las denuncias correspondientes. Es importante, así, que la ley regule estos procesos, para librarlos de la inestabilidad que les depara las oscilaciones de la jurisprudencia.

Por otra parte, conviene recordar que, de acuerdo con el Artículo 480 del Código Sustantivo del Trabajo, “las convenciones colectivas son revisables cuando quiera que sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica”. Este principio, emanado de la “teoría de la imprevisión” proporciona otro instrumento de adaptación de la normatividad vigente bajo condiciones coyunturales especiales. De acuerdo con los desarrollos teóricos del derecho y con la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia, los hechos que deben mediar para que pueda acudir a esta norma tienen que ser posteriores al contrato colectivo de trabajo, deben tener la calidad de “extraordinarias”, en el sentido de exceder, con mucho, las previsiones que racionalmente podían hacerse al tiempo de contratar, y deben referirse a eventos que involucran una rama o un grupo de industrias y no solamente a una empresa particular. Sin embargo, el alcance real de este principio tropieza con la inexistencia de un procedimiento adecuado para su aplicación. En efecto, en la actualidad la única vía que se puede utilizar en estos casos es un juicio ordinario de trabajo que, por lo lento y dispendioso, no se ajusta a las circunstancias extraordinarias y urgentes que dan origen a las demandas correspondientes.

Por último, conviene resaltar que existen nuevas circunstancias frente a las cuales las normas vigentes no se han desarrollado a un ritmo adecuado. Entre ellas, conviene mencionar, en primer término, la pluralidad de sindicatos en una misma empresa. En este caso, algunas experiencias indican que no existen incentivos de ninguna naturaleza para una acción conjunta. Debido a los distintos momentos en los cuales se adelantan las conversaciones, la empresa puede vivir así un proceso de negociación continuo con distintos grupos de trabajadores, que termina afectando sensiblemente su funcionamiento. En segundo lugar, la creciente integración del país ha conducido al desarrollo cada vez mayor de empresas con unidades productivas o seccionales en varias ciudades del país. En este caso, la regulación de los mecanismos de representación sindical adquiere una importancia crítica para poder garantizar la representatividad de los negociadores y la existencia de mecanismos reales de consulta a la base sindical. Algunas experiencias indican que es necesario desarrollar nuevas normas que garanticen la democracia sindical en estos casos.

IV. LOS MECANISMOS DE CONCERTACIÓN

A. EL CONSEJO NACIONAL DE SALARIOS

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. En este organismo tienen asiento permanente la UTC y la CTC, como representantes de los trabajadores, la ANDI, Fenalco y la SAC, por el frente gremial, y la Asociación de Pensionados de Colombia. Ha sido también frecuente en los últimos años invitar a delegados especiales de otros gremios y de las asociaciones sindicales no representadas como CSTC, la CGT y Fenaltrase.

Las labores del Consejo han estado circunscritas a la determinación del salario mínimo. Las normas sobre índices de costo de vida las determina el DANE, como es lógico dentro de la organización administrativa del país. Las actividades del Consejo como mecanismo consultor en materia de política salarial han sido muy restringidas. Las organizaciones sindicales han presionado en diferentes momentos para que el Consejo discuta un reajuste *general* o un mecanismo de indexación en los salarios. Conviene recordar sobre el segundo de estos puntos, que la Ley 187 había creado un sistema de esta naturaleza, la “prima móvil de salarios”. La experiencia infortunada de otros países con sistema de indexación automática de este tipo sin duda justifica la decisión de nunca ponerlo en funcionamiento. Por otra parte, los representantes de los trabajadores han propuesto en varias ocasiones que se adopten medidas de control o congelación de precios básicos en la canasta familiar. Como en el caso de las propuestas más generales en materia salarial, sus puntos de vista no han tenido eco. Tampoco han tenido éxito las propuestas de modificación de la composición del Consejo, para incluir como miembros regulares a otras confederaciones de trabajadores.

Antes de la creación del Consejo Nacional de Salarios, el gobierno había hecho uso en tres ocasiones de la facultad de decretar salarios mínimos que le había otorgado la Ley 6.^a de 1945. La administración Ospina Pérez había decretado un salario mínimo único que rigió desde el 1 de enero de 1950. Posteriormente, en octubre de 1956 entró a regir un sistema complejo de salarios mínimos, diferenciados para siete regiones distintas, tres escalas de patrimonios en el sector urbano, y dos altitudes diferentes en zonas rurales. En total se crearon 33 categorías a las cuales se les aplicaban ocho salarios mínimos diferentes. El 1 de julio del año siguiente todos estos salarios fueron reajustados en un 15%.

La política de salario mínimo fue extremadamente activa en los primeros años del Consejo, como reflejo de la agitada situación laboral de aquellos años. Entre

1960 y 1963 se decretaron reajustes anuales, aunque en diferentes meses en cada año. El sistema inicial fue aún más complejo que el diseñado en 1956, ya que a las 33 categorías creadas entonces se asignaron veinte salarios diferentes. En 1962 se simplificó el sistema. Aunque se mantuvieron siete regiones, se decretaron solamente dos salarios urbanos para cada una de ellas, de acuerdo nuevamente con el patrimonio de la empresa, y un único salario rural. A las veintiuna categorías así creadas correspondían cinco salarios mínimos diferentes.

Después del controvertido ajuste del salario mínimo de comienzos de 1963, este solo se volvió a reajustar el 1 de enero de 1970. Esta nueva norma cambió nuevamente los criterios de clasificación, definiendo seis actividades económicas y diferentes regiones para cada actividad. Además, mantuvo el criterio de discriminar el salario de acuerdo con el patrimonio de la empresa. En total se crearon treinta categorías a las cuales correspondían trece salarios mínimos diferentes.

Desde comienzos de los años setenta se presentaron dos nuevos desarrollos que afectaron la política del salario mínimo. El primero fue la presión de los trabajadores por una unificación de la compleja estructura que había existido desde la segunda mitad de los años cincuenta. Esta presión se hizo rápidamente efectiva. Ya desde el 1 de enero de 1974 se eliminaron las diferencias por actividad económica, excepto aquella que existía entre el sector agropecuario y el resto de actividades. En noviembre del mismo año se suprimió el patrimonio del empleador como criterio en la fijación del salario. Desde el 2 de enero de 1979 se prescindió del criterio regional. Finalmente, en diciembre de 1983 fue decretada la unificación de los salarios mínimo y rural, que se hizo efectiva desde el 1 de julio de 1984. A lo largo de este proceso, se redujo obviamente la dispersión entre los salarios más altos y más bajos. Así, mientras esta diferencia era del 73% en 1970, se redujo al 30% en enero de 1974, al 18% en noviembre del mismo año, a poco menos del 10% en enero de 1979 y se disminuyó gradualmente con posterioridad, como paso previo a la unificación.

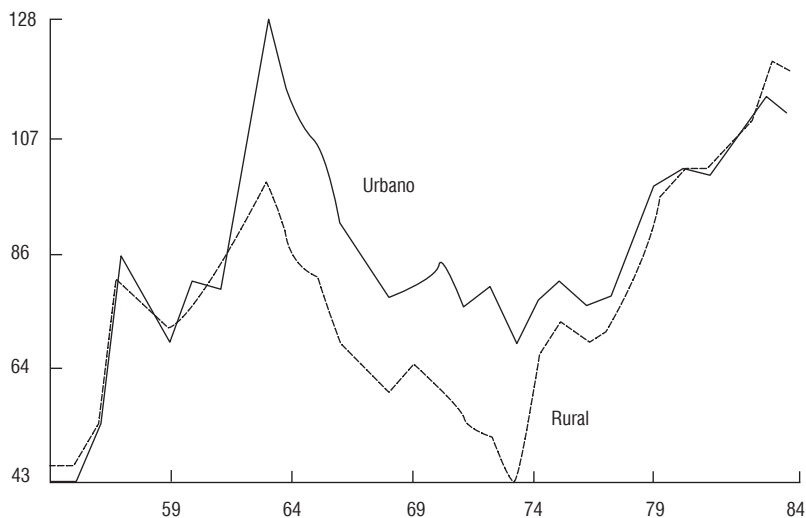
Por otra parte, la aceleración permanente del ritmo de inflación obligó al Consejo, bajo la presión de los trabajadores, a hacer reajustes mucho más frecuentes de los salarios mínimos. Entre 1972 y 1974 se hicieron reajustes anuales, aunque en momentos diferentes del año. Durante el período de intensa agitación laboral de mediados de 1976 a mediados de 1978 se decretaron cinco reajustes diferentes. La administración Turbay desarrolló la costumbre actual de decretar un ajuste anual en diciembre de cada año. Conviene anotar que, salvo durante la administración Betancur, las decisiones correspondientes se tomaron sin el voto favorable de los representantes de los asalariados. Más aún, hasta hace poco tiempo era usual el retiro de la UTC y la CTC de las deliberaciones. Ante la demanda de la UTC, el Consejo de Estado prohibió en 1978 que el Gobierno fijara unilateralmente el salario mínimo cuando no existía consenso. Sin embargo, este

modificó el reglamento del Consejo Nacional de Salarios para permitir que los acuerdos pudiesen tomarse por simple mayoría, con lo cual quedó en capacidad de imponer sus decisiones.

El impacto real de la política de salario mínimo ha sido objeto de un amplio debate en los últimos años. Para llegar a algunas conclusiones precisas sobre este tema, vale la pena comenzar recordando que, desde 1976, los reajustes de las pensiones de jubilación están atados a los cambios del salario mínimo. Este es quizás el impacto directo más importante de estos cambios, ya que las entidades públicas encargadas del pago de pensiones deben seguir estrictamente las normas correspondientes. También es claro que en la mayor parte del sector “formal” de la economía, el salario mínimo es efectivo. Sin embargo, este sector solo abarca una tercera parte o menos de los trabajadores en Colombia, muchos de los cuales reciben, además, remuneraciones superiores al salario mínimo. El impacto de la política salarial sobre este sector es así en gran medida indirecto, es decir, depende de que los ajustes salariales decretados por el Estado o acordados entre los trabajadores y las empresas entiendan el reajuste del salario mínimo como una “señal” que deben seguir. En las áreas rurales y en el sector informal urbano, la capacidad reguladora del salario mínimo es debatible. De hecho, existe un porcentaje amplio de trabajadores que no reciben este ingreso, según vimos en la parte II de este informe.

La evolución del salario mínimo real desde fines de los años cincuenta se reseña en el Gráfico 6.4. Como se puede apreciar, ha habido tres grandes etapas en la historia de la política salarial. La primera se caracterizó por los aumentos espectaculares de los salarios mínimos reales a comienzos de la década del sesenta, alcanzando su punto máximo en 1963. Debido a los reajustes infrecuentes, el salario mínimo real experimentó una disminución dramática en los diez años siguientes. Desde 1974 ha habido de nuevo un período de aumento del salario mínimo real, que ha sido particularmente pronunciado desde 1977.

La evidencia indica que los períodos de alzas de los salarios mínimos reales —que para objeto del presente análisis denominaremos de política salarial “activa”— han estado acompañados por aumentos de los salarios reales medios de la economía. Pero la relación entre unos y otros no es muy estrecha. De hecho, los reajustes de la mayoría de los salarios son en general inferiores a los del salario mínimo durante estas fases, es decir, los primeros tienden a disminuir en relación con este último, según se indica en el Gráfico 6.5. Además, una parte de la correlación entre unos y otros puede estar asociada a factores diferentes. El aumento de los salarios de la agricultura moderna en la segunda mitad de los años setenta, por ejemplo, tuvo que ver mucho más con la bonanza cafetera que con la política salarial; de hecho, pese al fuerte incremento del salario mínimo, los jornales rurales comenzaron a disminuir a comienzos de los años ochenta

GRÁFICO 6.4. SALARIOS MÍNIMOS REALES, 1954-1985 (1980 = 100)

Nota: tanto en el sector rural como el urbano se toman los salarios mínimos más altos vigentes en cada momento.

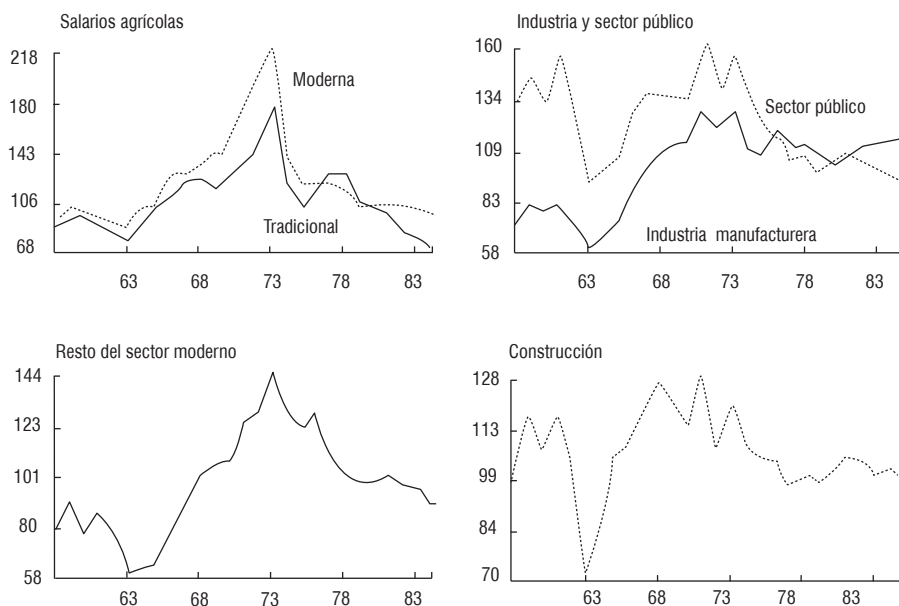
como reflejo de la recesión agrícola que sucedió a la bonanza. Por otra parte, según vimos en el capítulo 1, el aumento de los salarios reales urbanos en los últimos años de la década del setenta y comienzos de los ochenta fue, ante todo, una recuperación de las pérdidas experimentadas durante los años de aceleración de la inflación (1972 a 1977), más que el resultado de presiones generadas por la política salarial o por otros factores económicos.

Los períodos de política salarial “pasiva” no han conducido tampoco a un movimiento paralelo de los salarios medios de la economía. En efecto, durante el período 1962-1972, los salarios urbanos y rurales aumentaron o permanecieron relativamente constantes (véase el capítulo 1), pese a la fuerte reducción de los salarios mínimos reales. De esta manera, según se aprecia en el Gráfico 6.5, todos los salarios de la economía aumentaron durante estos años en relación con el mínimo legal.

La escasa correlación entre los salarios sectoriales y mínimos puede obedecer al hecho de que los primeros incluyen algunos trabajadores con altos niveles de calificación, cuyos ingresos no están regulados por el salario mínimo. La información disponible para la última de las fases de política salarial “activa” indica, en efecto, que las decisiones correspondientes tienen una influencia escasa sobre los ingresos de los trabajadores con educación media o superior (véase el Gráfico 6.6). Sin embargo, su capacidad para regular las remuneraciones de los trabajadores menos calificados (aquellos con educación primaria, sin educación o el servicio

GRÁFICO 6.5. RELACIÓN ENTRE LOS SALARIOS SECTORIALES Y EL SALARIO MÍNIMO

Índices 1980 = 100

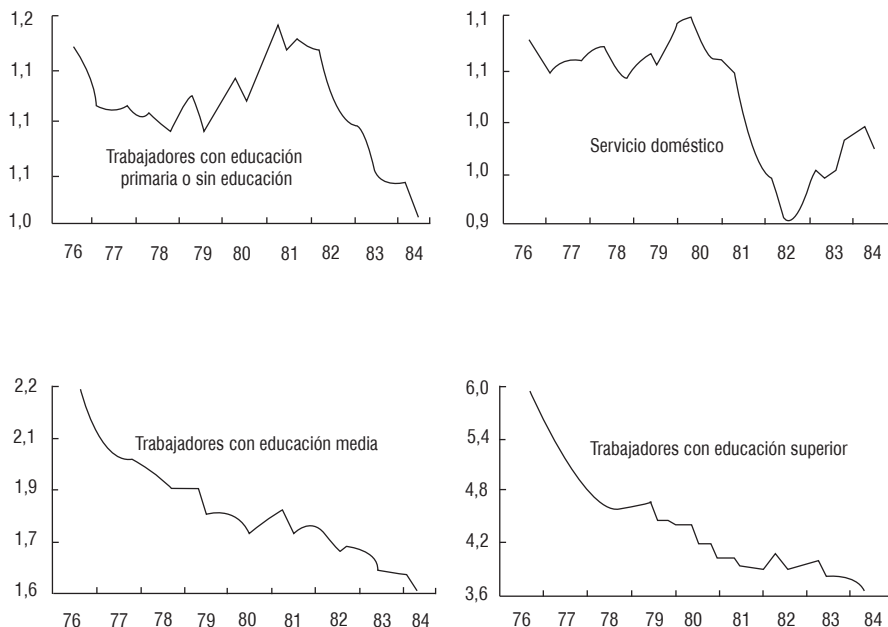


Fuente: estimativos de la Misión con base en Álvaro Reyes *et al.*, "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", Misión de Empleo, 1986.

doméstico) no parece ser tampoco significativa. Aunque, en promedio en el período 1976-1984, el nivel de ingresos de estos grupos coincide o supera apenas ligeramente al salario mínimo, la conexión entre unos y otros es bastante débil: durante las fases de auge en la demanda de mano de obra, las remuneraciones crecen más rápido que el salario mínimo; por el contrario, en períodos de recesión, la política salarial parece ser incapaz de detener el efecto depresivo del mercado sobre las remuneraciones de los trabajadores menos calificados.

La evolución de la remuneración a los trabajadores depende así de un conjunto diverso de factores, entre los cuales la política de salario mínimo es apenas un elemento adicional, y quizás no el más decisivo. La implicación más importante de este análisis es que el eje de atención de gobierno, trabajadores y empresarios en las discusiones sobre salario mínimo puede ser equivocada. De hecho, en ausencia de otros instrumentos que regulen los salarios, todos los sectores tienden a ver en esta decisión lo que *no es*, es decir, la determinación del nivel *general* de remuneración de trabajo. Esto polariza enormemente los debates, impidiendo

GRÁFICO 6.6. RELACIÓN ENTRE LAS REMUNERACIONES Y EL SALARIO MÍNIMO LEGAL



Nota: Ingresos de cada nivel educacional en relación al salario mínimo.

quizás utilizar este instrumento de política para lo que está diseñado, es decir, para regular el ingreso *mínimo* de los trabajadores. Para que esto sea cierto, es necesario garantizar, sin embargo, que existan los instrumentos de control para que la decisión sea efectiva. La gran cantidad de trabajadores que reciben un ingreso inferior al salario mínimo en Colombia indica que estos mecanismos no existen en la actualidad. Además, los criterios que deben incidir en la decisión deben quizás ser diferentes a los actuales, para que se obtenga el resultado deseado. En particular, como en muchos otros campos de la política económica, hay que evitar fijar niveles que incentiven la evasión masiva de las normas. El análisis de la parte 2 de este informe indica que el mercado laboral colombiano contiene suficientes elementos de flexibilidad que restringen la capacidad reguladora del Estado en este frente.

B. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS TRABAJADORES

El segundo instrumento de concertación tripartita en Colombia, el Consejo Nacional del Trabajo, fue creado por la administración Lleras Restrepo en 1968. El Decreto 2210 de dicho año le asignó un conjunto diverso de funciones, entre las cuales se cuenta la de dictaminar sobre los proyectos en materia laboral y de previsión social del Gobierno o del Congreso, la de proponer al gobierno medidas de carácter social de diferente índole, y la de revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en materia de legislación laboral y previsión social. En la actualidad tienen asiento en el Consejo la SAC, Fenalco, Fedemetal y Fasecolda, por el frente gremial, y dos representantes de la UTC y de la CTC, respectivamente. Pese a sus complejos objetivos, las funciones de este Consejo han sido muy reducidas en la práctica, limitándose en gran medida a sancionar las decisiones sobre salario mínimo del Consejo Nacional de Salarios.

Una segunda instancia de representación sindical institucional son las juntas directivas de algunos institutos estatales que tienen que ver con las políticas sociales y laborales (ISS, Cajanal y SENA). Esta participación, de por sí limitada, no se ha hecho extensiva a otros organismos de concertación que existen en Colombia. Un estudio realizado hace algunos años indicó que, mientras en los organismos rectores de políticas económicas globales (monetaria y cambiaria, financiera, de comercio exterior, de salarios, precios y compras oficiales), los representantes del sector privado llegaban a un 30% de las comisiones o juntas respectivas, los trabajadores y consumidores solo tenían en ellas una participación del 4%; en organismos de políticas sectoriales (agropecuaria, industrial, de transportes, etc.), las proporciones correspondientes eran del 24% y 3%²⁸.

También ha sido corriente en Colombia constituir comisiones de diálogo o negociación *ad hoc* en momentos de gran tensión laboral. El gobierno de López Michelsen organizó comisiones de este tipo después del paro cívico de 1977. Igualmente la administración Turbay Ayala convocó una comisión tripartita a raíz del anuncio del segundo paro cívico nacional. Finalmente, en el contexto de la convocación a un tercer paro cívico, la administración Betancur llamó a los trabajadores a realizar un “pacto social”. Dado el carácter de tales comisiones, sus resultados prácticos han dependido de la decisión del gobierno respectivo de llevar a cabo reformas sustanciales y de la capacidad de presión de los trabajadores. Entre los resultados más importantes de estos movimientos, conviene mencionar el Decreto 1469 de 1978, gran parte de cuyo articulado fue anulado

²⁸ Edgar Reveiz, “Evolución de las formas de intervención del Estado en la economía en América Latina: el caso colombiano”, en *El Estado y el Desarrollo*, Bogotá, Colección Debates CEDE, núm. 3, 1981.

por el Consejo de Estado, y la reforma del sistema de pensiones del ISS que se realizó a fines de 1985.

En cualquier caso, es evidente que la concertación tripartita de carácter institucional ha tenido un desarrollo exiguo en Colombia. La multiplicidad de foros, algunos de ellos institucionales y otros improvisados en momentos de tensión social, no oculta el hecho de que no existe aún un instrumento de discusión regular de los grandes problemas que afectan a los trabajadores colombianos.