

Luis Javier Orjuela E.

**REFLEXIONES EN TORNO
A LA
REFORMA LABORAL**

Luis Javier Orjuela Escobar nació en Medellín en 1954. Realizó estudios de Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Santo Tomás de Bogotá. Actualmente se desempeña como investigador del CINEP.

INTRODUCCION

Una vez más, como desde hace diez años lo viene haciendo en forma episódica, resurge el tema de la reforma laboral suscitando enconados debates. En efecto, desde mediados de la década pasada se viene planteando en el país la necesidad de reformar la legislación laboral, la cual es considerada obsoleta por patronos y trabajadores, si bien cada cual, por razones bien diferentes.

La pretensión de los patronos ha sido siempre la eliminación de las prestaciones sociales, especialmente la cesantía y su retroactividad, aduciendo los "excesivos" costos laborales que ellas acarrearán a las empresas. Por su parte la clase obrera organizada rechaza de plano tal pretensión pero no tiene una respuesta clara y elaborada frente a ella y en cambio aspira a una "reforma laboral democrática" que fortalezca la organización sindical.

Después de varios intentos frustrados de reforma laboral (1) durante los gobiernos de López Michelsen y Turbay Ayala, el

(1) Véase al respecto, ROJAS F., et. al., *Política laboral de López en Controversia No. 70-71* CINEP 1977, y ROJAS Fernando, *Dos reformas laborales en 1983: una por la vía legal, otra por las vías de hecho* en *Controversia No.111*, CINEP 1983.

Presidente Betancur retoma la iniciativa y aprovechando la esperanza democrática que su elección desata en el país, por la vía de la concertación designa una comisión que elabore un anteproyecto de reforma para presentar a consideración del Consejo Nacional del Trabajo (2).

Finalmente en Diciembre de 1983 la comisión integrada por representantes de patronos y trabajadores termina, tras no pocos enfrentamientos, la elaboración de un proyecto de reforma favorable a los trabajadores, la cual por su puesto, contó con el rechazo o la indiferencia de los patronos los cuales querían aprovechar la ocasión para revivir la propuesta de salario integral, tribunales de arbitramento y debilitamiento del poder de negociación de los sindicatos.

Además de este proyecto de reforma del derecho colectivo del trabajo, el gobierno ha anunciado que presentará al Congreso en la legislatura que se inicia el próximo 20 de Julio, una serie de proyectos de ley relacionados con aspectos de derecho individual y de seguridad social (3). Aunque no se conoce su contenido, se sabe que ellos se referirían a los siguientes tópicos:

- a) Reorganización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a fin de llevar su eficacia administrativa, aumentar su capacidad de planeación, disponer de mecanismos ágiles para apoyar la solución de los conflictos laborales y racionalizar la ejecución de sus recursos.
- b) Fortalecimiento de los mecanismos de concertación, mediante la reestructuración de los concejos nacionales de

(2) *Luz verde a la reforma laboral*, **El Espectador**, mayo 27 de 1983; *Cero y van cuatro*, **Semana No.59**, 21-27 de junio 1983.

(3) *El gobierno anuncia reformas laborales*, **El Tiempo**, 10 de mayo de 1984. *Siete estrategias para una política laboral de cambio en Avances del comercio*, Edición especial, No.2, primer trimestre, FENALCO, 1984.

- trabajo y de salarios para que no sean organismos que se reúnen ocasionalmente, sino entidades de carácter permanente donde trabajadores y empleadores puedan hacer llegar sus propuestas de reforma a la legislación social.
- c) Rediseño de la política de seguridad social mediante la adopción de una ley marco a fin de dar una atención integral al trabajador y su familia; extender la cobertura al área rural, a los trabajadores independientes y a la población de tercera edad; fortalecer las reservas económicas de las instituciones y la adopción de políticas unificadas para la seguridad social en el país.
 - d) Apoyo a los grupos más desprotegidos dentro del mercado laboral, a fin de aumentar los ingresos y la productividad de los trabajadores vinculados al llamado sector informal; se contemplarán también aspectos relacionados con la protección al menor trabajador, a la maternidad y en general a la mujer trabajadora. En este sentido, también se modificará la legislación laboral en relación con las trabajadoras del servicio doméstico, en cuanto al reconocimiento de una jornada máxima legal, cesantías, vacaciones, etc.
 - e) Ajustes al sistema de pensiones, mediante un proyecto de ley que establece que el régimen de pensiones del Código Sustantivo de Trabajo (Art. 260) continuará a cargo de los patronos y empresarios hasta cuando sea asumido en las mismas condiciones de edad, tiempo y cuantía por el Instituto de Seguros Sociales; todo ello acompañado de un sistema de sanciones a los patronos que incumplan el pago de pensiones y ajustes. Además, se prevee un Proyecto de reforma constitucional en el cual se establece que a partir del 1o. de Enero de 1985, la Nación, los departamentos, los municipios, el Distrito Especial de Bogotá y las entidades descentralizadas de todo orden, aportarán a sus organismos de previsión social no menos del 10^o/o del presupuesto general de gastos para la satisfacción de las pensiones de jubilación, invalidez, vejez que estén a su cargo.

Estos proyectos de ley son también expresión de una política laboral, uno de cuyos efectos, buscado o no por el Gobierno, es el de escindir a la clase trabajadora del país, mediante un tratamiento diferenciado para los dos sectores en que se suele clasificar a la población trabajadora: el sector moderno y el sector informal de la economía.

A los trabajadores vinculados a la gran industria, generalmente los sindicalizados, se les impone austeridad salarial y se les pide moderación en sus peticiones. Ellos han tenido que soportar desempleo, despidos masivos y pérdida de prestaciones sociales causados por la crisis económica y el cierre de empresas. Es una coyuntura en la que el movimiento obrero organizado se encuentra debilitado. Todo ello manejado hábilmente por el Presidente Betancur que muestra una apertura ilimitada al diálogo, pero que al mismo tiempo se muestra inflexible y parco con las peticiones de las organizaciones sindicales (4).

Por otro lado, para los trabajadores vinculados al sector informal, con un bajo nivel de organización, se prevén programas de promoción y estímulo. Para ellos se establecen créditos a fin de fomentar la pequeña y mediana empresa; se amplía la cobertura del Instituto de Seguros Sociales a los trabajadores independientes y se pretende mejorar los niveles de remuneración de estos sectores mediante el aumento de su productividad laboral. Para ello, los programas del SENA, en sus formas presencial y a distancia, se encausan hacia la capacitación de trabajadores por cuenta propia, especialmente a trabajadores de más de 30 años y educación precaria, generalmente jefes de hogar que son los principales responsables del ingreso familiar.

(4) Un ejemplo de esta actitud lo constituye la respuesta del Presidente Betancur al Pliego Unificado de las Centrales Obreras y el Movimiento Cívico, presentado al gobierno el 1o. de Mayo; véase *El Tiempo*, 8 de mayo de 1983, pág. 12A.

Así pues, nos encontramos ante una política laboral de cuya estrategia de tratamiento diferenciado “se desprende la aspiración a constituir nuevos interlocutores, articulados en torno a causas gremiales y no clasistas ni políticos. Se desprende así mismo el anhelo de estimular el proceso de formación de una nueva clase obrera, menos estable, menos rígida y combativa que la representada por las organizaciones sindicales”(5).

Dentro de este marco trazado por la política laboral del actual gobierno iniciaremos nuestra reflexión en torno a la propuesta de reforma a la legislación laboral vigente apoyada por los trabajadores y denominada por estos “Reforma Laboral Democrática”. Nos referiremos, en primer término al contenido de la propuesta, para luego adentrarnos en los problemas que plantean a los trabajadores, la pérdida de prestaciones y la presión de los Patronos en este sentido; el desempleo y la sustitución de mano de obra por la tecnología.

1. EL PROYECTO DE REFORMA AL DERECHO LABORAL COLECTIVO

El proyecto de reforma laboral elaborado por la comisión desarrolla los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, referentes a los principios de libertad sindical, derecho de sindicalización y negociación colectiva que fueron suscritos por Colombia y aprobados por el Congreso mediante las leyes 26 y 27 de 1976, pero que en la práctica no han tenido mayor aplicación (6).

(5) ROJAS Fernando, *Elementos para descifrar el Significado del Gobierno de Belisario Betancur* (Inédito).

(6) Para una mayor ilustración sobre el contenido y el carácter del proyecto de reforma laboral y sobre la posición de los trabajadores remitimos a los lectores a VASQUEZ A., SANDOVAL L., y otros *Reforma Laboral Democrática Aportes al Debate*, ISMAC, Bogotá, julio de 1983.

El proyecto comprende tres grandes aspectos referentes a la libertad sindical y el derecho de sindicalización; a la estructura y funciones de los sindicatos, y a una nueva conceptualización y desarrollo de los conflictos colectivos de trabajo.

1.1. Sobre libertad sindical

En cuanto al primer aspecto, el proyecto reafirma la libertad sindical frente a los poderes públicos y frente a los patronos o empleadores. En este sentido se independiza a las organizaciones sindicales de los controles que el Estado viene ejerciendo sobre ellas y se consagra de manera general que las autoridades públicas han de abstenerse de toda intervención que pueda limitar o entorpecer el derecho de libertad sindical. Respecto de los patronos, se les prohíbe la presentación de los llamados "contrapliegos" y se establece que ningún patrono puede condicionar la estabilidad en el empleo y los aumentos de salarios a la posibilidad de afiliarse a un sindicato, permanecer en él o retirarse. Se prohíbe el paralelismo sindical y las maniobras patronales tendientes a la administración y manejo de los sindicatos. El reconocimiento de estas garantías de autonomía va acompañado del establecimiento de mecanismos de control y sanciones concretas.

El derecho de sindicalización encuentra su complemento en el derecho de contratación colectiva que es el mecanismo de transacción y arreglo de las diferencias laborales. Sin embargo, la legislación laboral vigente establece el derecho de asociación sindical para los trabajadores del Estado, pero les niega las consecuencias de este derecho al proscribir para los funcionarios públicos la presentación de pliegos de peticiones, la negociación colectiva (Art.416), la huelga (Art.430) y el fuero sindical (Art. 409).

Pues bien, el proyecto de reforma laboral que comentamos extiende el derecho de huelga y contratación colectiva a todos los trabajadores estatales. Por ser este uno de los puntos principales de la reforma, vale la pena detenernos en la consideración de este aspecto.

1.1.1. La negociación colectiva y los empleados públicos

A partir de la reforma administrativa de 1968 los funcionarios del Estado se dividen en dos: a) Los trabajadores que prestan sus servicios en los ministerios, departamento administrativos superintendencias y establecimientos públicos, que se denominan Empleados públicos, se vinculan a la administración mediante una relación legal y no tienen derecho de negociación colectiva. b) Los trabajadores que prestan sus servicios en la construcción y sostenimiento de las obras públicas y en las empresas industriales y comerciales del Estado, los cuales se denominan trabajadores oficiales, se vinculan mediante contrato de trabajo y tienen derecho de negociación colectiva (7).

De esta manera, las relaciones laborales colectivas entre el Estado y sus empleados se caracteriza por la rigidez. Se piensa que el ejercicio de los derechos de negociación y huelga, son incompatibles con los principios de jerarquía, lealtad, fijación unilateral de las condiciones de trabajo y continuidad de servicios que caracteriza la función pública. Debido al mito que considera al Estado como expresión de la voluntad general lo cual conduce a un concepto "reverencial" del Estado, se identifica su función con la prestación de un servicio esencial.

Introducir, por consiguiente, en la función pública un tipo de relaciones que implica la presentación de pliegos de reivindicaciones, la discusión de igual a igual, la negociación de ciertas condiciones de trabajo y la posibilidad de acudir a factores de presión, se considera inadmisibles. De esta manera, la ausencia de mecanismos de acción colectiva que tienen por objeto mejorar la ausencia de mecanismos de acción colectiva que tienen por objeto mejorar las condiciones de trabajo y de vida, unida a otros factores de índole económica, ha dado lugar a un deterioro o estancamiento de las condiciones económicas y laborales de los empleados públicos, en contraposición con lo que

(7) Decretos 1050, 3130, 3135 de 1968 y decreto reglamentario 1848 de 1969.

ocurre en el sector privado donde los trabajadores han logrado mejores condiciones por la vía de la negociación y la presión.

A lo anterior hay que añadir dos factores más. En primer lugar, la remuneración de los empleados públicos se fija por ley y está sujeta a las exigencias y limitaciones del presupuesto nacional, lo cual acarrea demoras en los pagos de las mesadas y los aumentos salariales; ello resulta particularmente gravoso en períodos de inflación. Con miras a corregir esta situación y a buscar mayor participación de los empleados en la fijación de sus condiciones laborales, el proyecto de reforma prevee la posibilidad de que antes de la fijación de la escala salarial y la remuneración de los funcionarios públicos, el gobierno deberá negociar los aumentos con los respectivos sindicatos. Adicionalmente, deberían establecerse mecanismos que den cierta flexibilidad a la política presupuestal a fin de hacer viable y eficaz la negociación.

Por otra parte, a pesar de las promesas e intentos de establecer la carrera administrativa, se presentan serias deficiencias en la estabilidad en el empleo ya que los trabajadores estatales están expuestos a los riesgos que entrañan el clientelismo, las vicisitudes políticas, los cambios de gobierno, y en los últimos años, una tendencia a la privatización de los servicios públicos y algunas funciones estatales.

Toda esta prohibición legal de los derechos de huelga y de la negociación colectiva a los empleados públicos, ha generado fuertes presiones reivindicativas de las organizaciones sindicales del sector estatal, y ha producido discrepancias entre la ley y la práctica. Esta presión, ha provocado una transformación al margen de la ley, una superación de hecho de tales limitaciones y restricciones del derecho positivo. Los signos más visibles y polémicos de dicha transformación son las frecuentes huelgas de empleados de los distintos sectores estatales, entre las que cabe mencionar la huelga de los trabajadores del Instituto de los Seguros Sociales del año 76, los ceses de los funcionarios de la rama judicial, y más recientemente, la

toma del Ministerio del Trabajo por parte de FENALTRASE, en febrero de 1984.

Varias de estas huelgas han entrañado un grado considerable de agitación social y han puesto de presente un aspecto de la “crisis institucional”, al comprometer la “eficacia de la administración pública” y el papel del Estado como instrumento de transacción y consenso. Ello ha dado lugar a que el gobierno, los partidos políticos y diversos sectores de la burguesía, formulen propuestas de conceder el derecho de huelga y de negociación colectiva a los empleados públicos, legalizando su acción, para conjurar así, peligrosas situaciones de hecho que pueden poner en jaque la legitimidad del régimen.

Así pues, es necesario “privatizar” las relaciones laborales entre el Estado y los empleados públicos y permitir que estos puedan negociar con el gobierno sus condiciones de empleo como con un simple empleador. Ello en razón de que el funcionario público es un asalariado y, por lo tanto, padece la contradicción de intereses y los riesgos de abuso como los que se presentan entre patronos y trabajadores del sector privado.

1.2. Acerca de la estructura y funciones de los sindicatos

En lo relacionado con este aspecto, el proyecto de reforma laboral apoyado por los trabajadores, da un mayor desarrollo e impulso al sindicalismo de industria, previendo mecanismos para que pueda actuar de manera eficaz en la práctica. Se le da prelación en cuanto a la iniciativa, que actualmente corresponde al sindicato de base o de empresa, para entablar la negociación colectiva.

Se establece también el derecho de las organizaciones sindicales a organizar su gestión y formular su programa de acción; se le concede la facultad de representar a sus afiliados no sólo en los conflictos colectivos, función que actualmente tienen, sino también en los conflictos jurídicos de carácter individual. Además, se disminuyen los requisitos y se agilizan los trámites para la creación, de nuevos sindicatos.

1.3. Sobre los conflictos colectivos

Respecto de los conflictos colectivos de trabajo, el proyecto elabora una noción más amplia, ya que el actual código laboral identifica el conflicto colectivo únicamente con la huelga (Art.249). Por ello se consagra una doble definición: conflicto colectivo económico y conflicto jurídico. El primero es el que se presenta entre patronos y trabajadores acerca de la creación, modificación, suspensión o extinción de las condiciones generales o especiales de trabajo. El segundo surge respecto de la interpretación, cumplimiento o efectividad de las condiciones de trabajo previamente establecidas en convenciones, colectivas, reglamentos, laudos arbitrales o en normas laborales.

De esta manera, el conflicto colectivo de trabajo no se origina únicamente en la presentación de un pliego de peticiones, ni se dirige siempre a obtener ventajas económicas o mejores condiciones de trabajo, sino también a obtener la creación o modificación de derechos y el cumplimiento de convenciones anteriormente, pactadas, en caso de su desconocimiento por parte de los patronos. La huelga, entonces, podría presentarse legalmente como elemento de presión en cualquiera de los dos conflictos, sin que sea posible alegar que mientras esté vigente una convención colectiva o un laudo arbitral no se puede producir una suspensión colectiva de trabajo (Art.461, num.3 CST).

De esta manera con la doble clasificación de los conflictos se evitan las frecuentes declaratorias de ilegalidad de los ceses de actividad que se originan en los incumplimientos de convenciones colectivas y normas laborales por parte de los patronos, ya que con la legislación actual el único cese de actividades que se considera legal, es el que se origina en la presentación de un pliego de peticiones y sólo cuando se hayan agotado las etapas previas de arreglo directo y conciliación (Art.431 CST).

Respecto al trámite para resolver los conflictos colectivos, el proyecto también introduce innovaciones: elimina la etapa de

conciliación que en la práctica se ha convertido en una inútil repetición de la etapa de arreglo directo y se la sustituye por la intervención obligatoria del Ministerio del Trabajo, encaminada a promover la solución del conflicto, para lo cual se prevén mecanismos que fortalecen este organismo, asignándole un papel más dinámico que el que actualmente tiene.

En cuanto a la huelga, establece que esta puede utilizarse como medio de presión para obtener la creación, modificación, suspensión, supresión, aplicación o cumplimiento de las condiciones generales o especiales de trabajo, en la respectiva empresa. Así se amplía el concepto y la finalidad de la huelga, que es demasiado restringida en el régimen laboral vigente.

Estos son, grosso modo, los principales aspectos del proyecto de reforma laboral elaborado por la comisión gubernamental y que deberá ser sometido a consideración del Consejo Nacional de Trabajo, donde contará seguramente con el rechazo de los representantes del capital.

2. ¿ERA NECESARIO EL PROYECTO DE REFORMA?

El proyecto de reforma que trabajadores y juristas han hecho avanzar sorteando no pocos obstáculos y venciendo oposiciones de diversa índole, si bien es benéfico para la clase obrera organizada, ha sido un esfuerzo poco más que estéril.

En efecto, en estricto sentido jurídico, las leyes 26 y 27 de 1976 al aprobar los convenios 87 y 98 de la OIT, les dieron el carácter de leyes de la República y por lo tanto derogaron sustancialmente la segunda parte del Código Sustantivo del Trabajo sobre derecho colectivo, es decir, las normas aplicables a la organización sindical y su funcionamiento. Por lo tanto la ratificación de los convenios constituye por sí misma una reforma laboral. Al respecto Francisco Yesid Triana, destacado tratadista de derecho laboral, nos dice: "Los convenios 87 y 98 de la OIT ratificados por las leyes 26 y 27 de septiembre 15 de 1976, cuya vigencia plena comenzó al 16 de noviembre de 1977, han quedado incorporados automáticamente al dere-

cho laboral colombiano con la fuerza del derecho supranacional y, consecuentemente, las disposiciones contenidas en el Libro II del CST sobre derecho colectivo, que se opongan a los principios fundamentales de la libertad sindical, derecho de asociación y contratación colectiva, dejarán de regir" (8).

Aceptar la tesis de que es necesario una ley de reforma para poner en práctica lo establecido en los convenios, equivale a admitir el planteamiento de los abogados patronales en la demanda presentada ante el Consejo de Estado en contra del decreto 1469 de 1977, reglamentario de las leyes 26 y 27 de 1976. Según dicho planteamiento, para que los convenios internacionales ratificados entren a formar parte del derecho positivo interno requieren una ley que desarrolle y ponga en ejecución los principios contenidos en tales convenios. En realidad, se necesitarían dos leyes: una que apruebe el convenio y otra que lo ponga en ejecución (9).

Sin embargo, el Consejo de Estado rechazó tal tesis arguyendo que los tratados o convenios internacionales se equiparan a las leyes internas; al respecto el Consejo dijo: "Tales actos por la fuerza obligatoria que les depara el Artículo 76, numeral 18 de la Constitución Nacional, son disposiciones legislativas especiales que no pueden modificarse unilateralmente. Representan ordenamientos de índole singular cuyo contenido coincide con el de convenciones internacionales que se llevan a término para ser cumplidas con estrictez y buena fe de manera que si el convenio internacional vigente a virtud de haber recibido la aprobación del Congreso Nacional mediante una ley interna no se ve razón alguna afirmar que es necesario a fin

(8) TRIANA Francisco Y., *Derechos humanos y garantías sindicales*, Bogotá, 1978, págs. 44 y 45.

(9) VASQUEZ C., Alfredo, *Los convenios 87 y 98 de la OIT a la luz del derecho público internacional en Reforma laboral democrática*, Op. Cit., págs. 75 y siguientes.

de desarrollar las reglas de derecho contenidas en el convenio, pues como ley interna que es, modifica tácitamente la legislación existente en lo desfavorable” (10).

Por lo tanto la existencia de las leyes 26 y 27 de 1976 hacía innecesario una comisión que elaborase un proyecto de ley para aplicar otra que está vigente. Lo que se oponía era una gran movilización, un movimiento de protesta por parte de las centrales obreras y de todo el movimiento obrero organizado para exigir a funcionarios administrativos y judiciales su aplicación y cumplimiento. Si en el pasado dicha presión de la clase obrera obtuvo grandes conquistas, no se ve por qué ahora se la sustituye por la vía de los intrincados caminos jurídicos.

3. LA PROPUESTA FRENTE A LA SITUACION ACTUAL

Si bien es saludable fortalecer la organización sindical, la propuesta de reforma laboral en este sentido, es una tímida y errática respuesta a la situación económica, política y social actual que no logra salir de los escollos del formulismo jurídico para enfrentar la nueva situación que los desarrollos del capitalismo y su crisis les plantean en el país a la clase obrera.

Dicha reforma no hace mas que recoger y formalizar situaciones de hecho generados en virtud de la lucha de la clase obrera. De tiempo atrás los trabajadores del sector estatal y de los servicios públicos han protagonizado importantes paros laborales y se han impuesto en significativas negociaciones colectivas, a pesar de que la ley les niegue este derecho.

Sin embargo, pese al desarrollo de la capacidad de negociación en el sector privado y de su beligerancia y cobertura en el sector público, el movimiento sindical colombiano ha tenido una

(10) Citado por DUICA Carlos J., en **Criterio No.4 Revista del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas**, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, Bogotá, Diciembre de 1983, pág.79.

muy reducida incidencia en las decisiones de política económica y no ha logrado articular propuestas viables para hacer frente a los golpes que le ha propinado la actual crisis: desempleo, reducción de salarios, pérdida de prestaciones sociales, despidos masivos ante las quiebras y los concordatos de las empresas en los últimos tres años.

En efecto, las últimas estadísticas sobre desempleo publicadas por el DANE son preocupantes. La tasa de desempleo aumentó 3 puntos al pasar de 10.8% en Marzo del 83 a 13.8% en Marzo del 84, cifra sin precedentes en el registro de estadísticas sobre desempleo. Dicho incremento correspondió a un crecimiento acelerado de la oferta de mano de obra (la generación de los años 60, cuando la tasa de crecimiento demográfico era alta) que no ha podido ser absorbida debido a un menor ritmo de generación de nuevos puestos, pero principalmente a un descenso efectivo en el número de empleados, sobre todo en el sector industrial, donde de cada 100 trabajadores vinculados a este sector en 1980, quedaban 84 en 1983, según el DANE. Esta situación ha causado un desplazamiento de la mano de obra al sector informal, donde, según datos de FEDesarrollo, el "trabajo por cuenta propia" pasó de representar el 21% del crecimiento en el empleo en 1976-1979 a representar un 46% de los nuevos puestos de trabajo creados en los últimos 4 años. Esta situación puede estar produciendo una disminución, en términos relativos, de la proporción de fuerza de trabajo sindicalizada.

Así pues, es la hora de la crisis de un matrimonio entre capital y clase obrera que nunca estuvo bien avenido. Este se inició al amparo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, favorable a los trabajadores por cuanto fomentaba la elevación del salario. Fue una época en que la clase obrera creció, se organizó y fortaleció merced a una coyuntura histórica en que el Estado, sea porque se encontraba débil y sensible a cualquier amenaza de tipo popular, sea porque buscaba ampliar su espacio de maniobra respecto de fracciones de la clase dominante, necesitaba la movilización y el apoyo de los sectores populares.

En esta coyuntura, la clase obrera fue el actor principal de una alianza. Pero desde los primeros años de la década pasada ella comienza a deteriorarse. Las tendencias recesivas que se presentan en esa década, generan la necesidad de volver a viejas recetas económicas que requieren transformaciones más o menos profundas relacionadas sobre todo con el ámbito del aparato estatal.

Tales transformaciones se apoyan en el surgimiento de nuevas correlaciones de fuerza, tanto en el campo internacional como en el nacional. En este contexto el sindicato es puesto en la mira; a él se le considera culpable de “excesivos aumentos salariales” que han colocado la remuneración de los trabajadores por encima de la productividad del trabajo. Surgen, entonces, presiones, propuestas, políticas que centran sus esfuerzos en frenar cualquier incremento en los salarios y en el desmonte del aparato sindical y sus conquistas.

A, lo anterior hay que añadir el estancamiento económico general, el cierre de empresas, la búsqueda de una sustitución de la fuerza de trabajo por tecnologías que aumenten la productividad de las empresas y las desembarace de los llamados “sobrecostos laborales”. Además está la llamada proletarianización de la clase media que ha producido un cambio en la composición ocupacional del país y ha dado lugar al surgimiento y eventual organización de gran cantidad de trabajadores de “cuello blanco”.

Todo ello ha redundado en perjuicio de la clase obrera organizada, de tal manera que ésta ha perdido su posición como fuerza social nacional capaz de jalonar procesos y movimientos populares. Por otro lado, la dura crisis que ha tenido que enfrentar el sindicalismo lo ha llevado a comprender que las acciones u omisiones de la política económica del gobierno afectan de una u otra forma a la clase trabajadora y ha empezado a ocuparse del análisis de estos problemas y de formular propuestas que pretenden incidir sobre el conjunto de la economía. Prueba de ello es el pliego unificado de las centrales obreras, el sindicalismo no confederado y el movimiento cívico presentado al presidente Betancur el 1o. de mayo de 1984.

Se ha empezado a gestar también un proceso unitario entre las distintas vertientes del movimiento sindical, con mas posibilidades de cuajar ahora que en el pasado. Esta tendencia hacia una mayor unidad de acción ha tenido, en los últimos años, diversas manifestaciones: el surgimiento del Consejo Nacional Sindical, el Paro Cívico Nacional del 77, el primer Foro Nacional Sindical, los procesos regionales de unidad orgánica como el de Santander, etc. La necesidad de una mayor unidad sindical se ha hecho evidente frente al apremio de responder a la crisis, de influir sobre la política económica y de enfrentar los proyectos de reforma laboral de los Patronos.

Por lo tanto, la propuesta de reforma laboral apoyada por los trabajadores no se compadece con la situación actual de la clase trabajadora ni de la economía nacional. Los factores ya mencionados como el cierre de fábricas, los despidos en masa, las reducciones de salarios, la constante presión de los patronos para eliminar las prestaciones sociales a su cargo, la sustitución tecnológica, el uso cada vez mayor de microprocesadores, etc, plantean la necesidad de que el sindicalismo aborde de frente y con decisión el estudio de estos problemas, plantee propuestas concretas y viables dentro del sistema económico vigente y recupere su antigua pujanza.

4. LAS PRESIONES PATRONALES PARA ELIMINAR EL REGIMEN PRESTACIONAL.

Las prestaciones sociales son un elemento fundamental en la conservación del nivel de vida de los trabajadores. Ellas han constituido una defensa frente a los altos índices de inflación que desde mediados de la década pasada han carcomido el poder adquisitivo de los salarios. A su turno los empleadores se duelen de la "enorme carga prestacional" y de los sobrecostos laborales que ella genera, en especial la cesantía y su retroactividad y ofrecen crear más empleo a cambio de su eliminación. Han sido fuertes las presiones patronales en este sentido y a pesar de que no han cristalizado en un proyecto de ley viable, han sido constantes a lo largo de la pasada y la presente década.

El régimen prestacional colombiano se puede considerar favorable en cuanto a que la clase trabajadora ha logrado una serie de prerrogativas que les ofrecen cierta protección siempre que esté vinculada al sector formal y al sector público. Pero ello no significa en modo alguno una carga para las empresas, sino que por el contrario el pasivo con los trabajadores es una importante fuente de recursos para estas ya que actúa como capital de trabajo.

Examinemos los principales argumentos en contra de la cesantía para introducirnos posteriormente en la consideración de si realmente ésta produce un sobrecosto tal como para pretender eliminarla y mostrar cómo, ante la ausencia de un seguro de desempleo y el deterioro del salario real, la cesantía constituye un factor de defensa de los ingresos de los trabajadores.

En una ponencia presentada al 2o. Foro Económico Nacional en mayo de 1981 y publicada posteriormente en la revista *Estrategia Económica y Financiera*, María Mercedes de Martínez argumentaba que el sobrecosto implícito en el régimen actual de cesantía estaría contribuyendo, junto con otros aspectos de la legislación laboral, a la generación de unos costos excesivos para las empresas, los cuales serían un obstáculo para el crecimiento del empleo y la producción (11).

Al respecto Bernardo Kugler le contesta que un aumento en el salario medio "reduce relativamente el empleo y la oferta de bienes y servicios, pero lo hace en una magnitud tan pequeña que la transferencia principal que se produce de las ganancias hacia el fondo general de salario"(12). Por lo tanto no pa-

(11) MARTINEZ María M. de., *Aumento en los salarios o aumento en el empleo* en *Estrategia Económica y Financiera*, Junio de 1981, pág.40.

12 KUGLER Bernardo, *Comentario a la ponencia de María Mercedes de Martínez*, en *Estrategia Económica y Financiera*, junio de 1981, pág. 40.

rece existir una relación inversa tan marcada entre salarios reales y empleo.

Además, dado que el régimen de cesantías se aplica en un sector reducido de la fuerza laboral del país, no se ve muy claro que el aumento en la carga prestacional haya generado en la década pasada incremento de los salarios reales, sino todo lo contrario, mas bien tendió a disminuir la porción que en los costos industriales represente la remuneración de la fuerza de trabajo. Al respecto Silva Colmenares nos dice que si en 1970 la remuneración a la fuerza de trabajo representaba el 14.6^o/o, para 1975 disminuyó al 13.0^o/o, para elevarse nuevamente en 1980 al 14.1^o/o. Según Silva “un aumento del 20^o/o, por ejemplo, sólo representa un incremento en los costos del 2.8^o/o, que fácilmente podría asumirse con una reducción de las altas tasas de plusvalía que todavía se obtienen en la industria colombiana” (13).

De otra parte, existen mecanismos a través de los cuales las empresas evitan el tener que pagar prestaciones: tales son los contratos a término fijo, el recurso al trabajo ocasional o transitorio, la subcontratación, el llamado contrato por honorarios, etc. En este sentido el régimen prestacional en vez de haber generado una disminución en el empleo, puede estar causando un recurso cada vez mayor a ciertos tipos de contratos de trabajo que no impliquen ninguna o muy poca carga prestacional.

Otro argumento en contra de la tesis de María Mercedes de Martínez lo aporta Miguel Urrutia cuando aduce que el sobre costo asociado a las prestaciones no sería pagado por las empresas sino por los propios trabajadores a través, de menores salarios básicos. En efecto, Urrutia muestra que entre 1963 y 1976 el aumento en el ingreso total real de los trabajadores

(13) SILVA COLMENARES Julio, *los trabajadores y la crisis de las grandes empresas*, en *Voz*, mayo 3 de 1984, pág. 9.

de las pequeñas empresas fue del 70^o/o, contra lo observado en la gran empresa que fue del 21^o/o en el mismo período. Pero si se considera no ya el ingreso total sino únicamente los salarios básicos, estos aumentaron, en la gran industria, solamente el 1^o/o en los trece años, pero al sumar las prestaciones el ingreso total por trabajador en esas empresas aumentó el 21^o/o(14). A la misma conclusión llegan otros estudios que muestran el deterioro del salario básico de los trabajadores de mayores ingresos que generalmente son los que reciben una mayor proporción de prestaciones sociales (15).

También FEDEPUNTO, a través de Alfredo Araújo Vélez ha argumentado en contra del régimen prestacional vigente y lo ha responsabilizado de ser un elemento inflacionario porque los empresarios trasladan a los consumidores el sobrecosto laboral a través del aumento de precios, quizás pretendiendo generar oposición entre trabajadores y consumidores y canalizar este efecto. Aunque ello es cierto en la medida en que el capital recupera el incremento en los salarios mediante incrementos en los precios, sin embargo, los aumentos en las prestaciones que han logrado los trabajadores no han sido suficientes para compensar la caída en los salarios básicos reales.

Fernando Rojas nos muestra un ángulo distinto del problema y llama la atención acerca de que el debate sobre el mantenimiento o supresión de las prestaciones se ha centrado en torno al cálculo entre una y otra forma de remuneración sin advertir que el propósito de la propuesta del capital es minimizar los costos de los despidos, de tal manera que si se estableciera una remuneración sin prestaciones equivalente a la que las tiene en cuenta, el capital estaría en mejores condiciones

(14) URRUTIA Miguel, *En Defensa del salario integral y las prestaciones*, en *Coyuntura Económica*, Julio de 1981.

(15) URRUTIA Miguel y GOMEZ Hernando, *Los de arriba y los de abajo* en *Coyuntura Económica*, Abril de 1981.

para realizar despidos a bajo costo para ajustarse a las circunstancias que plantean las transformaciones tecnológicas, las condiciones del mercado o la necesidad de desvincular de la empresa a los trabajadores más combativos (16).

Lo que resulta palpable de todas estas argumentaciones es la inconformidad de los empresarios con el régimen vigente de cesantía. Dicha inconformidad se ha traducido en el planteamiento de diversas propuestas que buscan, unas abolir la totalidad de las prestaciones y otras la cesantía o al menos su retroactividad. Entre las primeras se destaca la propuesta de salario integral y entre las segundas, las propuestas que implican el traslado de los fondos de cesantías de las empresas a corporaciones o fondos de ahorro que reconozcan intereses a los trabajadores y así evitar que éstas tengan que costear la retroactividad. No tendremos ocasión de detenernos en el análisis de tales propuestas, por ello remitimos a los lectores a otros estudios que tratan el tema en detalle (17).

Lo que aquí nos interesa señalar es que, si bien es cierto que el actual régimen prestacional constituye un costo para las empresas, si se lo compara con la posibilidad de que dicho régimen no existiera no es tan cierto que la cesantía y su retroactividad constituyan únicamente un costo laboral. La mayoría de los análisis sobre el tema no mencionan que las empresas reciben un beneficio derivado de los rendimientos que obtienen por el manejo de las reservas de cesantía, ya que éstas deben considerarse como capital de trabajo de las empresas constituido por el ahorro forzoso de los trabajadores.

(16) ROJAS Fernando, *Op. Cit.* Pág.27.

(17) Véase al respecto, SILVA Alicia Eugenia, *El salario integral. Propuestas apresuradas para un diálogo de sordos*, en *Documentos Nueva Frontera* No. 64; y OCAMPO José A. y VILLAR Leonardo, *Evaluación del régimen de cesantías del sector privado*, en *Desarrollo y sociedad*, Cuaderno No.5.

En este sentido, las reservas de cesantías son el recurso más barato que tienen actualmente las empresas, pues mientras los préstamos del sistema financiero les imponen tasas de interés del 40^o/o, por las cesantías consolidadas pagan apenas el 12^o/o anual y si se incluye el reajuste por la retroactividad no se llega todavía a la tasa mínima de interés bancario.

Si esto es así, existe la posibilidad de que el rendimiento que produce el manejo de las reservas de cesantías compense el sobrecosto que ellas generan para las empresas y si a esto se añade lo ya dicho sobre que los salarios básicos, donde se pagan prestaciones legales y extralegales, han disminuído, entonces es claro que no son los empleadores los que han pagado dicho sobrecosto.

De otro lado, según los cálculos del CEDE, los sobrecostos máximos generados por el régimen de retroactividad, son bastante bajos (alrededor del 5^o/o de los costos laborales) y dicho sobrecosto es real en la medida en que los trabajadores efectúan retiros parciales de cesantías (18). En caso contrario el rendimiento que se deriva de su manejo por parte de la empresa, compensa el sobrecosto.

Así pues, la supresión de la cesantía produciría un traumatismo tanto para las empresas como para los trabajadores: aquellas tendrían que afrontar un problema de liquidez a muy corto plazo, y estos quizás tendrían un salario básico más alto pero perderían un factor importantísimo de defensa de su nivel de vida. Porque en las actuales circunstancias la cesantía como derecho del trabajador es lo único que le permite subsistir en caso de pérdida de su puesto de trabajo ante la ausencia de un seguro de desempleo.

(18) OCAMPO José A. y VILLAR Leonardo, *Op. Cit.*