

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La negociación colectiva de empleados públicos en la Secretaría de Educación del Distrito en el siglo XXI, configuración de unas relaciones laborales restringidas por la lógica de las transformaciones neoliberales de la burocracia

Sergio Alonso Castaño Suelta

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de ciencias humanas, Departamento de sociología, Maestría en sociología

Bogotá, D.C.

Colombia

2020

***La negociación colectiva de empleados públicos en la
Secretaría de Educación del Distrito en el siglo XXI,
configuración de unas relaciones laborales restringidas
por la lógica de las transformaciones neoliberales de la
burocracia***

Sergio Alonso Castaño Suelta

Tesis de investigación presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Sociología

Director

Doctor, Juan Carlos Celis Ospina

Modalidad Investigativa:

Línea industrial y del trabajo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de ciencias humanas, Departamento de sociología, Maestría en sociología

Bogotá, D.C.

Colombia

2020

A mis abuelos Pastor y Manuel y mi abuela Irma

Pero especialmente a mi abuela Tulia, su mano aún me lleva entre el aguacero

Agradecimientos

A la Universidad Nacional de Colombia, hogar de vida y aprendizaje al permitirme culminar mi ciclo de estudiante.

Al profesor Juan Carlos Celis Ospina, director del Departamento de Sociología, por su guía, sus enseñanzas y observaciones en la dirección de este trabajo, ya que son el derrotero de esta investigación y afianzan el propósito de investigar y defender a los trabajadores y trabajadoras en sus luchas.

Al Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano (Sunet) y al Departamento Administrativo de la Función Pública (Dafp), quienes con su ayuda y colaboración fue posible desarrollar esta investigación.

A mi padre, mi madre, mi hermana y mi esposa, por su apoyo, paciencia y confianza.

A la maestra Allison Samantha Blanco Llanos, por su amistad la cual atesoro con orgullo al coincidir en el curso de esta maestría.

A Leonardo Corredor Avendaño, defensor de los trabajadores, abogado, juez y amigo entrañable, sus conversaciones sobre este trabajo alimentaron muchas de las ideas aquí expresadas.

A las politólogas Julieth Milena Arias Torres, Lina Andrea López Rivas y Sandra Lucía Montero Aguilar, sus discusiones en torno a este trabajo y las ciencias sociales fueron un aporte importante.

A mis amigos y abogados, Viviana María Rodríguez Peña y Santiago Patarroyo Rengifo, desde el pregrado, durante esta maestría y siempre, sus compromisos sociales son un ejemplo por seguir.

A la profesora Gloria Inés Restrepo, por extender la invitación de la sociología en la investigación y en la vida diaria, sus observaciones metodológicas hicieron posible este trabajo en los momentos de crisis.

Al profesor Marcel Silva Romero, constante ejemplo de la defensa incansable de los trabajadores y trabajadoras, cuya influencia impone el deber persistente: ampliar las fronteras en y por la lucha obrera.

Resumen

Las relaciones laborales en Colombia han sido objeto de diversos estudios, que abordan tanto su trayectoria como sus transformaciones. Sin embargo, dichos estudios se han dirigido de forma exhaustiva al sector privado e industrial. Por tanto, el objetivo de este trabajo es explorar los cambios en las relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito, a partir de la incorporación del mecanismo de negociación colectiva en el sector público. Este mecanismo redefine el papel y las conductas de los actores sociales que se encuentran inmersos en dichas relaciones: por una parte, el Estado, a través de sus entidades públicas y, por otra parte, las organizaciones sindicales de empleados. En este orden de ideas, se plantean unas preguntas que buscan indagar en el entendimiento de la formación de las relaciones laborales público y su diferencia con el sector privado. Para abordar esta cuestión, tomaremos como referencia los postulados de la Escuela de las Opciones Estratégicas, en particular, el enfoque propuesto por Carmen Marina López Pino sobre el caso colombiano, al cual también nos referiremos examinando la posibilidad de ampliar su enfoque hacia los estudios de las relaciones laborales en el sector público.

Palabras clave: Relaciones laborales, relaciones industriales, opciones estratégicas, negociación colectiva, conflictos de trabajo, sector público.

Abstract

Industrial relations have been the subject of diverse studies, covering both the trajectory as well as the transformations. However, these studies have been extensively focused on the private and industrial sector. Consequently, this paper explores the changes in the labor relations within the District Education Secretary considering the incorporation of collective bargaining into the public sector. This mechanism has redefined the role and the conducts of social actors in these relations: on one side, the State through its public entities and, on the other, Union organizations for employees. Then we wonder about how this affected the redefinition of public relations, considering the results of the modifications in the existing regulations of labor conflicts in the public sector. To address this question, we will take as a reference the postulates of the School of Strategic Choices. In particular, we will review the approach proposed by Carmen Marina Lopez Pino about the Colombian case study.

Keywords: Industrial relations, labor relations, collective bargaining, strategic choices, working conflicts, public sector

Contenido

Pág.

Lista de gráficos y figuras	X
Lista de símbolos y abreviaturas	XII
Lista de tablas	XI
Resumen.....	VII
Introducción	1
CAPÍTULO I	
REFERENTES TEÓRICOS	13
1.1. Trayectoria en el estadio de las relaciones industriales y relaciones laborales en Colombia y la negociación colectiva de empleados públicos.....	13
1.2. Relaciones laborales y relaciones industriales	23
1.3. Elementos del empleo público y construcción del concepto de trabajo burocrático.....	27
1.4. La escuela de las opciones estratégicas y su aplicación en el contexto colombiano.....	32
1.4.1. Aplicación del enfoque de la escuela de las opciones estratégicas en las relaciones laborales en el sector público	47
Conclusiones	57
CAPÍTULO II	
CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO EN COLOMBIA	60
2.1. Recorrido histórico del empleo público y la negociación colectiva en el Estado colombiano	60
2.1.1. Trayectoria del empleo público en Colombia y su regulación.....	61
2.1.2. Constitución de 1991, surgimiento del sistema de control interno y la concertación basadas en pactos sociales	65
2.2. Reorganización administrativa y control del gasto estatal en el gobierno de Andrés Pastrana Arango	70
2.3. Reorganización del empleo público y reducción del Estado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.....	72
2.3.1. Negociación colectiva de empleados públicos en el gobierno Uribe Vélez	77
2.4. Reformas administrativas de expansión del Estado y el modelo de planeación y gestión en el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón	79
2.4.1. Negociación colectiva de empleados públicos en el gobierno Santos Calderón.....	80
2.5. Contexto histórico del empleo público y trayectoria de la negociación colectiva en la ciudad de Bogotá	87
2.5.1. Organización del empleo público y negociación colectiva en Bogotá antes de 1991....	88
2.5.2. Contexto posterior a 1991 en Bogotá. Gobiernos distritales entre 1992 y 2017, contribuciones al empleo público distrital y trayectoria de la negociación colectiva	91
Conclusiones	101

CAPÍTULO III

ESTUDIO DE CASO.....	104
3.1. Trayectoria histórica del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano y de la Secretaría de Educación del Distrito.....	105
3.2. Relaciones laborales y negociación colectiva en la Secretaría de Educación del Distrito..	119
3.2.1. Relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito y dimensión de los actores.	119
3.2.2. Cambios impulsados por la negociación colectiva de empleados públicos en la Secretaría de Educación del Distrito	127
3.2.3. Redefinición de las relaciones laborales, en el caso de la Secretaría de Educación Distrital.....	142
Conclusiones	158
CONCLUSIONES	167
Bibliografía	260
Anexo A: Esquema Decreto 535 de 2009	189
Anexo B: Esquema Decreto 1092 de 2012	191
Anexo C: Esquema Decreto 160 de 2014	193
Anexo D: Resumen negociación colectiva nivel nacional 2013	196
Anexo E: Resumen negociación colectiva nivel nacional 2015.....	198
Anexo F: Resumen negociación colectiva nivel nacional 2017.....	202
Anexo G: Resumen histórico de negociaciones colectivas en Bogotá Distrito Capital	220
Anexo H: Resumen negociación colectiva en la Secretaría de Educación de Distrital 2015-2016.....	225
Anexo I: Resumen negociación colectiva en la Secretaría de Educación de Distrital en 2017	228
Anexo J: Entrevista José Fernando Ceballos Arroyave	229
Anexo K: Entrevista Carlos Castañeda	234
Anexo L: Entrevista Carlos Enrique Barrera y Mauricio Ernesto Quintero	240
Anexo M: Entrevista Orlando Ardila.....	255

Lista de ilustraciones

	Pág.
Acuerdos suscritos en la negociación colectiva de empleados públicos 2012-2016	109
Organigrama administrativo de la Secretaría de Educación del Distrito en el año 2017	113
Acreditación de títulos de pregrado o formación técnica o tecnológica	116
Reporte de grado del programa académico de pregrado o de formación técnica o tecnológica	117
Nivel educativo en la SED por estudios de posgrado en modalidad universitaria o tecnológica ..	118
Relaciones laborales de carácter administrativo	122
Relaciones laborales en la Secretaria Distrital de Educación	125

Lista de tablas

	Pág.
Sindicatos y afiliaciones en el sector público	106
Sindicatos y afiliaciones en el sector privado	107
Negociación colectiva sector privado periodo 2008-2016.....	110
Tasa de sindicalización en Colombia.....	111
Tasa de sindicalización en la Rama Ejecutiva	112

Lista de símbolos y abreviaturas

Siglas

Abreviatura	Término
Asonal Colombia	Asociación Nacional de Trabajadores Administrativos, Contratistas, Técnicos, Profesionales, Orientadores, Instructores y Docentes de Colombia
ADE	Asociación Distrital de Trabajadores y trabajadoras de la Educación
Asbimoncol	Asociación Sindical de Bibliotecarios Escolares y Monitores de ruta escolar de Colombia
Sunet	Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano
SED	Secretaría de Educación del Distrito
Sintranivelar- comuneros	Sindicato Nacional de Industria-Rama Judicial-Fiscalía General de la Nación-Organismos de Control y Afines Sector Justicia
Sofasa	Sociedad de Fabricación de Automotores S.A
Colmotores	Colombiana de motores
Fedecaribe	Federación de organizaciones no gubernamentales del Caribe colombiano
Fenaltrase	Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado
Fenaser	Federación Nacional de Servidores Públicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
DNP	Departamento nacional de planeación

Abreviatura	Término
Dafp	Departamento Administrativo de la Función Pública / Función Pública
MIT	Massachusetts Technology Institute
Eeeb	Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá
Sindistritales	Sindicato de Trabajadores del Distrito de Bogotá
Sinaltraedu	Sindicato de trabajadores y trabajadoras del sector educativo de Colombia
Sintrased	Sindicato de servidores públicos de la Secretaria de Educación del Distrito Capital
SintraEducación	Sindicato de Trabajadores de la Educación de Bogotá D. C.
Sintrasema	Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de los Municipios y Entes Descentralizados de Colombia
Sintrapublimag	Sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos de los municipios (Sintramunicipios Caldas), Sindicato de empleados públicos del municipio de Magangué
Sintraoficiales Floridablanca	Sindicato de trabajadores Oficiales de Floridablanca
Sintraesementol	Sindicato de trabajadores estatales de las empresas departamentales del Tolima
Sintrenal	Sindicato de empleados y trabajadores de la educación
Sinalserpub	Sindicato Nacional de Servidores Públicos de los Municipios de Colombia
Sintraestatales	Sindicato Nacional de Servidores Públicos del Estado Colombiano
Ctu Usctrab	Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo Central
Cspc	Confederación de Servidores Públicos y de los Servicios Públicos de Colombia
CNT	Confederación Nacional de Trabajadores

Abreviatura	Término
UTC	Unión de Trabajadores de Colombia
CUT	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
CGT	Confederación General del Trabajo
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
Cpsc	Confederación Nacional de Servidores Públicos y de Servicios Públicos de Colombia
Usctrab	Unión Sindical Colombiana del Trabajo
Sintraacueducto	Sindicato de trabajadores de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
PCC	Partido Comunista Colombiano
Sintraemsdes	Sindicato de Trabajadores y Empleados de Servicios Públicos, Corporaciones Autónomas, Institutos Descentralizados y Territoriales de Colombia
Moir	Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario
Meci	Modelo Estándar de Control Interno
Mipg	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social

Introducción

Desde la última década del siglo XX, parte de la literatura sociológica se ha centrado en examinar las relaciones que se originan como producto de los conflictos laborales entre trabajadores y la administración de las empresas. Ambas partes resultan enfrentadas por el poder y control del proceso de trabajo, dentro del marco legal y contractual que regula el vínculo con la empresa y los mecanismos estipulados para resolver los problemas entre dichos actores. En este sentido, surgen cuestionamientos sobre la forma en que los enfrentamientos pueden incidir en la conformación de las instituciones encargadas de mediar los conflictos, además de la forma en que estos últimos se proyectan en los escenarios sociales y empresariales.

En el marco de estas investigaciones, los aportes de Rainer Dombois en “Relaciones Industriales y Condiciones Laborales” (1997a) y “Tendencias en las transformaciones de las relaciones laborales en América Latina. Los casos de Brasil, Colombia y México” (1997b); junto a los aportes de Carmen Marina López en su tesis doctoral “Las relaciones laborales en Colombia: opciones estratégicas de los actores” (López, 2003); son esenciales para comprender la formación y configuración histórica de las relaciones laborales en Colombia, a partir de la interacción entre el Estado, los empresarios y los trabajadores. Así mismo, estos estudios señalan la importancia en la organización del movimiento obrero, el sindicalismo y su declive en los escenarios sociales, políticos y económicos. De igual manera, se encargan de detallar cómo la relación entre estos aspectos contribuyeron a la construcción de las relaciones laborales entre el empresariado y los trabajadores, en especial en torno a la disputa por el control y organización del trabajo.

En este orden de ideas, la investigación de López, que aborda el periodo 1990-1998, destaca dos aspectos. En primer lugar, la configuración entre los diferentes tipos de relaciones laborales, como producto de la interacción entre los empresarios y trabajadores (actores clásicos de las relaciones laborales). Dichas interacciones están mediadas tanto por instituciones propias, derivadas de su proceso particular de conformación, y aquellas que son reguladas por el Estado todas estas condicionadas por los entornos económico y político (López, 2003).

2 Introducción

El segundo aspecto, se relaciona con la aplicación de López Pino del concepto de *opciones estratégicas*. La autora propone un enfoque ampliado en relación a los postulados propuestos por parte de la Escuela de las Opciones Estratégicas, que contemple el análisis del contexto político y las formas en que opera el conflicto, aspectos necesarios para abordar el estudio de casos en países en vía de desarrollo. Lo anterior, en tanto la perspectiva clásica de esta escuela de pensamiento se centra en el estudio de casos empresariales en países desarrollados, destacando la toma de decisiones y su relación con las tensiones alrededor del proceso de trabajo. López Pino pone a prueba los postulados de dicha escuela en el marco de las relaciones entre empresarios y trabajadores en los casos de Sofasa, Incolbestos y Colmotores (López, 2003).

Sin embargo, el desarrollo de las investigaciones sobre las relaciones laborales en Colombia, incluidas las de los autores mencionados, tienen como centro de análisis las experiencias desarrolladas en el entorno empresarial privado, su interacción con los sindicatos y el papel del Estado a través de las políticas industriales y laborales. Lo anterior contribuye, en nuestra consideración, a que los aspectos relacionados con el empleo público y su impacto en las entidades estatales se establezcan también como objeto de estudio. De tal manera, se podrían contemplar los efectos de la reorganización de la Rama Ejecutiva, producto de la Constitución Política de 1991. Dicha Constitución integra nuevos escenarios políticos y económicos, como el derecho a la negociación colectiva y el papel de las organizaciones sindicales en dicho entorno, así como el surgimiento del doble papel del Estado en tanto administrador de las relaciones y generador de la política laboral. Este aspecto se complementa con la incorporación de los convenios 151 y 154 de la OIT en materia de relaciones de trabajo en la administración pública y el fomento de la negociación colectiva, ambos articulados paralelamente a las reformas a la Administración Pública.

En consecuencia, se problematiza el conflicto que ha surgido en torno a las facultades del Estado para organizar y administrar el empleo público, frente a la delimitación y aparente relativización de su autoridad administrativa como consecuencia de la negociación colectiva de empleados públicos. En este escenario, además, se ha abierto la discusión sobre la distribución y la regulación del poder de la administración pública. Esto ante las aspiraciones

de las organizaciones sindicales de empleados públicos de negociar las condiciones de trabajo, la regulación salarial y las condiciones de su participación en las decisiones administrativas de las entidades públicas.

Así descrito, las siguientes preguntas articularán el presente trabajo, en cuyo caso, el primer interrogante es: ¿cómo entender la participación –o la falta de participación– de los empleados públicos y los directivos en la configuración de las relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito? En la búsqueda de posibles respuestas a este interrogante se estudiará la forma en que el nivel directivo y los trabajadores de la Secretaría de Educación del Distrito (SED) participan en la formación de las relaciones laborales de dicha entidad, junto con las limitaciones y restricciones de tal participación. Todo ello a partir del caso de la SED y las negociaciones colectivas efectuadas entre los años 2015 y 2017.

El segundo interrogante es, de acuerdo con lo encontrado en el desarrollo del presente trabajo ¿qué adaptación, ajuste o ampliación se puede hacer a la Escuela de las Opciones Estratégicas? A partir de este interrogante, examinaremos los ejes centrales de esta escuela, así como la posibilidad de proponer una ampliación de dichos ejes. Lo anterior, desde el estudio de las condiciones particulares del Estado, como actor y regulador de las instituciones que median las relaciones laborales en el sector público.

En este orden de ideas, planteamos un tercer interrogante: con base en la Escuela de las Opciones Estratégicas ¿cuáles son las diferencias que se encuentran entre las relaciones laborales en el sector privado y las relaciones laborales en el sector público? El desarrollo de esta pregunta se centra en presentar las diferencias en las relaciones laborales en el sector público, a partir de los resultados de las negociaciones colectivas. De igual manera, se confrontan estas situaciones con las características de las relaciones laborales en el sector privado.

Por último, planteamos un cuarto interrogante: ¿cuál es el balance de la Escuela de las Opciones Estratégicas como orientación teórica para entender la configuración de las relaciones laborales en el sector público? En el análisis de esta cuestión, abordaremos los

4 Introducción

aportes que ha ofrecido la Escuela de las Opciones Estratégicas a este trabajo. Señalaremos las problemáticas que fueron relevantes al momento de considerar esta orientación teórica para el estudio de las relaciones laborales en el sector público, además de los cambios que ha implicado la negociación colectiva en las entidades públicas.

La sociología del trabajo ha aportado a esta investigación los conceptos de las relaciones laborales que pueden aplicarse en la Rama Ejecutiva. Entre estos, se destaca la estrategia a través de la cual se pretende afectar los comportamientos de los actores sociales que se encuentran inmersos en estas relaciones. Dichos comportamientos, a su vez, se traducen en unas determinadas decisiones, mediadas por condiciones y entornos específicos. La aplicación de este marco analítico al objeto de estudio se dirige a analizar al Estado colombiano, a través de sus entidades públicas, como un agente regulador de las políticas de empleo del sector público, que negocia sobre las mismas de manera simultánea. Es decir, no sólo toma determinadas decisiones sino que, también, interactúa con otros actores para la adopción de las mismas.

Así las cosas, el problema planteado en esta investigación lo abordaremos desde el enfoque teórico de la Escuela de las Opciones Estratégicas de los actores, teniendo en cuenta los postulados propuestos por Carmen Marina López. Esto pues, en primer lugar, los conceptos de entorno exterior (económico y político), mercado laboral, relaciones industriales y estrategia; componen también las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados. En segundo lugar, la aplicación de dichos postulados nos permitirá presentar el tipo actual de relaciones laborales en el marco de la Secretaría de Educación del Distrito (SED). En tercer lugar, el escenario de la negociación colectiva frente a la organización administrativa del Estado, así como las transformaciones gerenciales de la administración pública, plantean la necesidad de profundizar en la formación y el tipo de relaciones laborales en las entidades estatales. Esto posibilita efectuar una exploración del contexto histórico de dichas relaciones, los elementos que componen el empleo público y los cambios que ha traído el desarrollo de la negociación, tanto para el Estado como para las organizaciones sindicales.

De esta manera, los postulados que componen la Escuela de las Opciones Estratégicas y, en particular, la propuesta analítica desarrollada por López, brindarán un insumo teórico para explorar el cambio en las relaciones laborales en la Rama Ejecutiva en Colombia. Lo anterior, fundamentado en el alcance del rol que asume el Estado, como regulador y administrador de las políticas que describen las características propias al empleo público. No obstante, es importante señalar que, desde la incorporación del mecanismo de negociación colectiva, el Estado se ha convertido además en un actor y, simultáneamente, en partícipe de las relaciones laborales. Esta cuestión posibilita establecer un cambio institucional en el Estado, mediado por el mecanismo de negociación y que, a su vez, le permite institucionalizar sus canales de comunicación con las organizaciones sindicales de empleados públicos. Dicha situación resulta clave en la redefinición de la relación Estado-empleados, lo cual plantea la necesidad de examinar los grados de profundidad de tales cambios (López, 2003).

En todo caso, es preciso aclarar que el enfoque teórico escogido muestra algunas debilidades notorias en el desarrollo del presente trabajo. En primer lugar, se comprende la dificultad que reviste teorizar sobre las relaciones laborales a partir del estudio de una sola entidad pública, junto a la revisión de las negociaciones colectivas allí celebradas. Sin embargo, la elección del estudio de las relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito (SED) tuvo lugar a partir de las características propias de su planta de personal, la cual está compuesta por personal administrativo y docente. Como veremos más adelante, esta situación ha influido en las negociaciones colectivas desarrolladas entre los años 2015 y 2017. Los resultados que han sido obtenidos en dichas negociaciones se caracterizan por ser limitados y, además, no se evidencian cambios en la estructura de la entidad. En este sentido, consideramos que estos son algunos de los aspectos que facilitaron confrontar las características formales de la entidad frente a lo solicitado por las organizaciones sindicales en los procesos de negociación.

En segundo lugar, la negociación colectiva a nivel particular nos permite presentar, en el caso local de la SED, una aproximación al trámite de la negociación colectiva y el grado de la interacción entre dicha entidad y sus empleados, a través de sus organizaciones sindicales como actores de las relaciones laborales. De esta manera, se posibilita plantear la

discusión sobre las asimetrías en la reglamentación de la negociación colectiva en el sector público. Esto, en tanto el Estado puede transversalizar sus políticas de empleo en las entidades y, al mismo tiempo, dicha situación conlleva a que se desconozca tanto la formación histórica como los aspectos heterogéneos en cada entidad pública.

Ahora bien, en relación a la ruta metodológica, se deben reconocer los límites que representa abordar el problema desde métodos cualitativos centrados en un estudio de caso, abordando única y exclusivamente a la SED. No obstante, con la exploración de este único caso: 1) se pretenden evidenciar los elementos que plantean la existencia de un cambio en las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados, a partir del escenario de la negociación colectiva; y 2) tomando en cuenta el contexto de la negociación colectiva, a nivel general, se pretende contrastar los efectos de dicho mecanismo en el nivel particular del ámbito local. De manera que sea posible mostrar, a partir de sus elementos, que es una instancia formal y estratégica en función del Estado, cuya finalidad es redefinir las relaciones laborales con sus empleados, generando así una dicotomía. Por un lado, se establece una negociación general, de la que se derivan una serie de políticas transversales que pueden derivar o no en un cambio. Mientras que, por otro lado, se establece una negociación particular que no tiene impactos ni trascendencia, a la vez que limita las solicitudes de los sindicatos frente a la entidad pública estudiada.

Sumado a esto, partimos del hecho de que el periodo en cual se enfocó este trabajo de investigación es relativamente corto. Con todo, al tomar en consideración la trayectoria histórica en la formación de la estructura del empleo público en Colombia, encontramos que esta trayectoria aporta diferentes elementos que permiten abordar el enfoque descrito anteriormente. Por lo tanto, una vez fueron establecidos los aspectos teóricos de este trabajo desde la Escuela de las Opciones Estratégicas, junto a los elementos del enfoque propuesto por parte de Carmen Marina López, procedimos a examinar la trayectoria histórica del contexto económico y político en Colombia. Acudimos entonces a la exploración documental de la legislación, las memorias institucionales producidas por entidades oficiales, al igual que obras académicas y notas de prensa. La información obtenida de estas fuentes de información se procesaron con el fin de establecer el contexto en el cual tuvo

lugar la reforma constitucional de 1991. En otras palabras, revisamos las reestructuraciones administrativas que han determinado la actual organización del empleo público y la introducción de la negociación colectiva al ordenamiento legal colombiano. Estos documentos son uno de los grandes insumos en el desarrollo del presente trabajo, en tanto aportaron buena parte de la información sobre los datos que conforman la memoria institucional del Estado, tanto a nivel nacional como del Distrito Capital.

En el mismo sentido, debemos señalar brevemente que la Secretaría de Educación del Distrito (SED) es la entidad encargada de promover la oferta educativa en la ciudad de Bogotá, para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo. Por lo tanto, para examinar la trayectoria de la SED, fue necesario acudir a la exploración documental del componente normativo que determinó su creación y dispuso su estructura administrativa, su objeto y sus funciones institucionales. De igual manera, se consultaron los documentos oficiales y memorias institucionales producidos por el Distrito Capital.

Así mismo, fue clave acudir a la información oficial suministrada por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, la cual tuvo como finalidad caracterizar a los empleados públicos que laboran en la SED. Dicha caracterización se estableció a partir de factores como el género, la edad, el tiempo de duración de la vinculación con la entidad y el nivel académico. Esta información resulta fundamental en la presentación del caso con el fin de plantear una trayectoria laboral de carácter preliminar y, así, determinar no sólo el nivel de preparación sino, también, el nivel de pertenencia de los empleados que laboran en dicha entidad.

De otra parte, nos enfocamos en la participación del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano (Sunet) en la negociación colectiva en la entidad estudiada. Este se conforma como un sindicato nacional de primer grado de rama o actividad económica y afiliado confederativamente a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Por lo tanto, son relevantes los documentos en los que se han recogido los acuerdos de las negociaciones colectivas ocurridas entre los años 2015 y 2017. El análisis de los pliegos y acuerdos, correspondientes a este periodo de tiempo, nos permitieron procesar y examinar

los logros y resultados de dichas negociaciones frente a las estrategias empleadas por ambas partes.

Para ampliar el contexto del Sunet y el impacto de la negociación colectiva en el sector público, acudimos a los datos y cifras publicadas en los informes del Sistema de Información Laboral y Sindical de la Escuela Nacional Sindical. Estos documentos nos permitieron observar el comportamiento de la asociación sindical en el sector público –en contraste con el sector privado–, el número de instrumentos celebrados en las negociaciones colectivas y la tasa de sindicalización. Estas fuentes estadísticas revelaron algunos de los aspectos del comportamiento y formación de sindicatos al interior de las entidades públicas, junto con la cantidad de los acuerdos colectivos celebrados y registrados ante el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, para profundizar en la percepción sobre el alcance de la negociación colectiva y su contribución a la participación de las relaciones laborales en las entidades públicas, se efectuaron entrevistas a miembros del Sunet. La muestra de personas entrevistadas incluyó tanto a representantes de la directiva nacional, como a uno de los negociadores de esta organización sindical en la SED. Las entrevistas estuvieron dirigidas a explorar sus experiencias particulares en la negociación colectiva, la forma en que han entendido este mecanismo y las dificultades que han encontrado en su labor. Así mismo, se entrevistó a uno de los asesores del Departamento Administrativo de la Función Pública (Dafp), entidad que hace parte del equipo negociador del Estado colombiano. Esta entrevista fue clave para entender la forma en que se comprende la intervención de las organizaciones sindicales en la negociación de las condiciones de trabajo, el alcance de la participación de dichas organizaciones en las relaciones laborales –entre el Estado y los empleados públicos– y el propósito que tienen las restricciones impuestas por el Estado a la reglamentación del mecanismo de negociación.

Las anteriores entrevistas fueron instrumentos sumamente relevantes en la tarea de examinar y contrastar la percepción del Sunet y del Dafp. Esto en cuanto a la incidencia de la negociación colectiva, su influencia en las entidades públicas y la forma en que las

solicitudes pueden –o no– generar cambios. Bien sea en la estructura de la entidad, o en la organización del proceso de trabajo burocrático. En este punto es necesario resaltar que, tanto la forma en que visualizan las relaciones de trabajo como los cambios que ha promovido la negociación colectiva en las relaciones laborales en la SED, parten de una política común. Esta es promovida por el Estado para enfrentar las negociaciones a nivel territorial, a través de la reglamentación de la negociación colectiva.

De forma paralela, se contrastó la trayectoria de las negociaciones en el nivel general, además de la forma en que fue percibida por ambas partes: por el Sunet y por el Dafp, en su condición de integrante del equipo negociador del Estado colombiano. Todo ello nos permitió analizar los resultados de los acuerdos colectivos en el nivel general, así como su impacto en la política del empleo público. De igual manera, conseguimos aproximarnos a las estrategias desplegadas, junto con las percepciones de estos actores frente al impacto de la negociación colectiva en la administración de las relaciones laborales con los empleados públicos. Así, logramos establecer un panorama equilibrado de sentido en la aplicación de los postulados de las Opciones Estratégicas. Lo anterior, en relación al contexto histórico del empleo público y la negociación colectiva a nivel particular en las entidades públicas.

De esta forma, la estructura de la investigación contempla un primer capítulo dedicado a examinar la trayectoria de los estudios sobre las relaciones laborales en Colombia. Allí presentamos una sinopsis de las obras académicas más relevantes en el tema y sus principales propuestas conceptuales. En particular, nos referimos a la Escuela de las Opciones Estratégicas en el contexto colombiano y, de forma más concreta, a su impacto en el entorno empresarial. Así mismo, revisamos la pertinencia de la aplicación de sus postulados en el sector estatal, en relación a las características esenciales que tiene el empleo público en Colombia, desde la base de la vinculación legal y reglamentaria de los empleados al servicio del Estado.

En una segunda parte del capítulo, se traza la trayectoria histórica de la participación política del sindicalismo y su relación con la negociación colectiva. Se parte de la idea de que esta última se configura como un mecanismo que cuenta con una dimensión garantista desde los instrumentos internacionales. No obstante, este tipo de negociación contiene una

dimensión restrictiva como efecto de su excesiva regulación. Esta situación ha relegado gran parte de la participación política del sindicalismo al economicismo y la defensa de las concesiones a nivel prestacional. Así, se dobliga la aspiración de los sindicatos a participar en la política, frente a pequeños acuerdos económicos o sociales conforme a los intereses de los partidos políticos. Entonces, se termina por limitar la capacidad de estas organizaciones en la transformación de su entorno y sus condiciones de trabajo.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se describe la trayectoria histórica dividida en tres aspectos. Primero, en relación con el surgimiento del empleo público en Colombia, a través de la organización y estructuración de la tipología de los servidores públicos. Así mismo, se detallan los efectos de la división entre empleados públicos y trabajadores oficiales. Segundo, la organización del Estado partiendo desde los antecedentes de la Constitución Política de 1991. Allí se generaron dos escenarios: 1) la regulación del sistema de control interno en 1993, como factor de inicio de la medición de las actividades de las entidades públicas y 2) la reorganización administrativa del Estado colombiano en 1998, dando paso a la descentralización y la autonomía administrativas, junto con el paulatino surgimiento de las políticas de modernización de las entidades públicas.

Tercero, se abordará la trayectoria que condujo a la actual configuración y organización del Estado colombiano y la forma en que fue asumido en el Distrito Capital. En este orden de ideas, es necesario abordar las primeras regulaciones sobre la carrera administrativa, distinguiendo su cambio más relevante en 2004. En dicho año se expidió la actual regulación normativa, que flexibilizó la estabilidad laboral de los empleados públicos. Tal situación permite identificar el impacto que han tenido las reformas administrativas en la configuración y los cambios relevantes en el empleo público. Paralelamente, se presenta el surgimiento de la negociación colectiva y los acuerdos que se instauran en dicho periodo. De manera que contribuyen a conformar un contexto de la Rama Ejecutiva desde su composición nacional y su relación con la administración de la ciudad de Bogotá.

Por último, el tercer capítulo se concentra en un estudio de caso, comenzando por detallar la trayectoria histórica del Sunet y de la SED. A renglón seguido, se exponen los

resultados de los acuerdos colectivos derivados de los procesos de negociación en los años 2015 y 2017. De acuerdo con lo anterior, se procede a examinar la forma de relaciones laborales que se observan en el marco de la SED, a partir de los cambios en las características propias del empleo público. Posteriormente, nos enfocamos en los cambios impulsados por la negociación colectiva en la SED, contrastando el desarrollo de estrategias durante el trámite de negociación en dicha entidad con las efectuadas a nivel nacional. Así, se puntualizan los logros en las diferentes negociaciones, junto a las problemáticas surgidas en este escenario. Finalmente, abordaremos la redefinición de las relaciones laborales en la SED, examinando los alcances que ha implicado la implementación de estrategias en ambientes restrictivos para los actores de las relaciones laborales, así como las posibles alternativas para enfrentarlos.

CAPÍTULO I

REFERENTES TEÓRICOS

Presentación

En este aparte, comenzaremos por retomar el estadio y trayectoria de las diversas investigaciones que han abordado el tema de las relaciones laborales, su incidencia y aplicación en la última década del siglo XX.

A renglón seguido, examinaremos el desarrollo teórico de la Escuela de las Opciones Estratégicas, las críticas a esta escuela y la forma en que el problema planteado en la presente investigación será abordado desde dicha perspectiva. Lo anterior, nos permitirá profundizar y vincular aspectos acordes a la reciprocidad entre el enfoque propuesto por parte de la socióloga Carmen Marina López en el caso colombiano. En particular, respecto a las relaciones laborales en las entidades públicas y la relación entre la negociación colectiva y la participación política del sindicalismo.

Posteriormente, nos enfocaremos en el desarrollo de los conceptos de relaciones laborales, relaciones industriales y su aplicación en el sector estatal. Esto con la finalidad de exponer los elementos que constituyen el empleo público y, de esta manera, abordar la construcción del concepto de trabajo burocrático. Dicho concepto nos permitirá describir la interrelación entre el desarrollo del proceso de trabajo en las entidades públicas y el vínculo entre los empleados y el Estado colombiano.

1.1. Trayectoria en el estadio de las relaciones industriales y relaciones laborales en Colombia y la negociación colectiva de empleados públicos

El estudio de las relaciones laborales en Colombia, así como el impacto que tuvieron las políticas del neoliberalismo en ellas, fue un aspecto de interés para diversos investigadores sociales durante la década de los noventa.

Entre ellos, resulta especialmente interesante la propuesta del abogado Miguel Eduardo Cárdenas Rivera en “La transición neoliberal de las relaciones laborales en Colombia” (Cárdenas, 1994). El autor examina los impactos legislativos en relación con la implantación de la flexibilización en las relaciones laborales en Colombia. En dicho trabajo, Cárdenas consideró la coyuntura económica y su paralelo entre un estadio anterior y posterior de dichas relaciones. De tal manera, efectúa un análisis de la situación del mercado laboral y los marcos legales regulatorios entre el sector privado y el público. Estos se configuran como aspectos relevantes de la negociación colectiva frente a los impactos de la Ley 50 de 1990 en los aspectos de estabilidad, salarios y prestaciones, movilidad y debilitamiento de la negociación colectiva. El autor plantea que las estrategias sindicales se deben dirigir a examinar los nuevos modelos de organización del trabajo, a determinar el impacto hacia la nueva percepción de los puestos de trabajo y a la aplicación de mínimos laborales internacionales (Cárdenas, 1994).

Por otro lado, Beatriz Hartz Son y Julio Puig Farrás publican “Los cambios tecnológicos y productivos y la flexibilización de las relaciones laborales” (1996). Los autores abordan los cambios en las relaciones laborales, tomando como punto de partida el análisis de las consecuencias de la flexibilización en el aparato productivo y la organización del trabajo. Por tanto, el enfoque de su investigación se centra en el cuestionamiento del determinismo tecnológico, analizando los tipos de conocimientos enfocados a una reorganización del trabajo desde los modelos de producción flexible.

El análisis propuesto por estos autores, en el contexto colombiano, toma como insumo los datos de las Encuestas a Responsables de Calidad. Allí encuentran cambios tanto en la organización laboral como en los conceptos dirigidos al campo industrial. De tal manera, concluyen que el impacto de éstas en la jerarquía y la redistribución del poder genera una nueva organización de los grupos de trabajo, orientándose a la adaptación occidental del modelo japonés. A su vez, establecen un dinamismo en las relaciones entre sindicatos autónomos y empresas, determinadas por la innovación radical. En este contexto, las diferencias y las soluciones entre estos actores conducen a la destrucción del sindicato en sí. Sin embargo, señalan que la relación que existe entre los programas de calidad y la

innovación tecnológica se constituye por una flexibilidad funcional de las relaciones laborales, que se soporta en la reestructuración de las categorías internas (Hartz y Puig, 1996).

Retomando lo expuesto, se puede afirmar que las investigaciones establecen una reflexión en torno al cambio de las relaciones laborales y las estrategias sindicales. Lo anterior, frente al impacto de las políticas flexibilizadoras en Colombia. Aun así, estas investigaciones no contemplan claramente la importancia de la trayectoria histórica del sindicalismo desde el contexto político. Por otro lado, las reflexiones en torno al cambio de los modelos, que se implantan a través de la flexibilidad del aparato productivo, no dimensionan las complejidades derivadas de la interacción entre los actores de las relaciones laborales. Todo ello dentro del proceso de trabajo, determinando sus decisiones, conductas y acción; entre los mismos actores y el entorno que las condicionan.

En este sentido, cobran vital relevancia las reflexiones del sociólogo Rainer Dombois en “Relaciones industriales y condiciones laborales” (1997a). En este texto se establecen los elementos para una aproximación más certera al surgimiento y configuración de las relaciones laborales en Colombia. Esto teniendo en cuenta el desarrollo de una legislación laboral en conjunto con la formación y establecimiento de unas políticas industriales. Dichas políticas se caracterizarían por ser tardías, en comparación con el desarrollo de los mismos elementos en países que afrontaron revoluciones industriales en el marco de la II Guerra Mundial.

Por otro lado, en Colombia, tuvo lugar una fuerte oposición a la implantación de regulaciones laborales, como consecuencia de los profundos vínculos heredados de estructuras terratenientes. Estas regulaciones eran consideradas como una forma de injerencia a la administración del empresario. Finalmente, terminaron siendo impuestas por el Estado, mediante la expedición de un Código al inicio de la década de los cincuenta. Se caracterizaba, principalmente, por fomentar relaciones despótico-paternalistas del empresariado sobre el trabajador, cuyo objetivo era mantener el control de la empresa y la mano de obra. Dombois señala que las características institucionales de las relaciones laborales en Colombia tienen su origen en la primera mitad del siglo XX, entre las décadas

de los años treinta y cuarenta. Dichas características se mantendrían vigentes a pesar de los cambios económicos y políticos producidos durante las décadas de los ochenta y noventa (Dombois, 1997a. p.338).

Por lo tanto, las relaciones laborales en el periodo mencionado se dirigían a regular el aspecto normativo y contractual del desarrollo legal de la relación trabajador-patrono. De igual manera, establecían controles administrativos y políticos al movimiento obrero, aunque vinculándolos, al mismo tiempo, a la modernización y a las políticas estatales. Este escenario permitiría combinar dichos controles y políticas con la flexibilidad en las prestaciones sociales, aspectos de movilización y organización colectiva, además de las instituciones administrativas y jurídicas para reprimir las huelgas (Dombois, 1997a. p.339).

Dombois enfatiza el carácter rígido de la disciplina que impartía el empresario sobre la mano de obra. Este se había mantenido lejos de la injerencia del Estado, siendo un actor al que se le atribuye la acción de intervenir y formular la política a nivel prestacional de manera restringida. De tal forma, se identifica una constante tensión entre los conflictos políticos y económicos. Por otro lado, el autor señala que si bien el movimiento obrero en Colombia ha tenido como objetivo ampliar la gama de derechos, que en mayor o menor medida le han sido otorgados, desatiende aspectos como la disputa por la intervención en la toma de decisiones del proceso de trabajo, el rendimiento laboral o la jerarquía empresarial. Esta situación ha terminado por reducir el sentido de la lucha obrera y sus motivaciones para la movilización hacia el economicismo, a través de elementos meramente participativos y procedimentales (Dombois, 1997a. p.338).

De esta manera, Dombois concluye que desde el ascenso del movimiento sindical, entre 1930 a 1950, éste no obtuvo el reconocimiento social ni la influencia política suficiente que le diera la fuerza necesaria para que resonara su ideario de lucha. Así, se convirtió en transmisor de los intereses políticos de los partidos, redundando en la profundización de la división interna del sindicalismo. Lo anterior debido, entre otras cuestiones, al surgimiento de asociaciones marginales, su falta de visión e instrumentalización política por parte de los

partidos, además de una clara oposición del empresariado frente al ejercicio de la actividad sindical, convirtiéndose en víctimas de violencia selectiva (Dombois, 1997a. pp.342-347).

A finales de los noventa, Dombois profundizó en el tema en su trabajo “Tendencias en las transformaciones de las relaciones laborales en América Latina. Los casos de Brasil, Colombia y México” (1997b). El autor explica que para analizar el comportamiento de los sindicatos y el impacto de su acción, desde la empresa hacia la sociedad y viceversa, deben tenerse en cuenta las características del surgimiento del movimiento obrero en Colombia. Así mismo, se debe considerar la trayectoria histórica de las organizaciones sindicales, junto a la relación restringida y represiva frente al empresariado y el Estado. Todo lo anterior, profundizando en la modernización del aparato productivo y el desarrollo empresarial, que tanto afectaron la acción del movimiento obrero en Colombia, así como el diseño de las políticas del Estado, dirigidas a institucionalizar aspectos como salarios y prestaciones sociales (Dombois, 1997b. pp. 311-312).

Dombois resalta que los efectos de la ausencia de políticas industriales, junto a la reproducción del control sobre los actores sindicales, fueron el origen de instrumentos jurídicos encaminados a compensar la falta de movilización y lucha sindical. En este contexto, se reforzó el rechazo de los empresarios a la regulación laboral. Además, estos aspectos contribuyeron, por un lado, a la conformación de una débil base sindical y, por otro lado, se afianzó la preferencia del Estado para dictar las regulaciones jurídicas.

Lo anterior generó cierta dependencia frente a los empresarios en la formulación de las políticas socioeconómicas. Por tanto, se estableció una efectividad formalista en la negociación colectiva para los conflictos de trabajo, sin que existiera algún respaldo institucional. Así, los derechos reconocidos por el Estado se encaminaban únicamente al mejoramiento de los derechos mínimos establecidos, aun cuando no se produjeran concesiones reales a los sindicatos de forma unificada. Esto causaría, a su vez, reconocimientos que se atomizarían de acuerdo con los intereses políticos (Dombois, 1997b).

En concordancia, el autor aborda el alcance e impacto de la implementación de la flexibilización y la apertura a la agenda neoliberal, enmarcada en el distanciamiento del Estado y su influencia en el marco institucional de las relaciones laborales. En el caso colombiano, se destaca el escenario particular de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, donde se pretendía generar una nueva recomposición de las fuerzas sociales. Todo ello a pesar de que, en relación con las organizaciones sindicales, estas se encontraban fragmentadas por la falta de coordinación interna y los problemas ligados a la limitación de su participación política, los cuales ya son característicos en su trayectoria histórica (Dombois, 1997b, pp.319-320).

A partir de la promulgación de la Constitución de 1991 se establecieron una serie de protecciones al trabajo, elevado al grado de derecho fundamental. No obstante, la falta de coordinación y articulación respecto al poder y la capacidad de incidencia política, por parte del movimiento sindical al interior de la Asamblea, provocó como consecuencia el hecho de que las protecciones constitucionales se limitaran a dos elementos: 1) progresivo y 2) programático. Ambos, producto de las discusiones del impacto económico y de las políticas de apertura, en las que fueron marginadas las organizaciones sindicales por su precaria fuerza política. En razón a este aislamiento, se produjeron movilizaciones sociales en contra de las políticas neoliberales, aunque con muy limitados alcances. Por tanto, se podrían describir como inocuas al no tener representatividad (Dombois, 1997b).

Dombois concluye entonces que lo anterior fue la ratificación de lo ocurrido en los escenarios de las relaciones laborales, a partir de la apertura económica de los años noventa. Por ejemplo, la implementación de la flexibilización y contracción del Estado mediante las reformas a las relaciones laborales en las leyes 50 y 60 de 1990. Con todo, se mantuvo la misma relación paternal que procuraba mantener a las organizaciones de trabajadores alejadas del escenario político. De esta manera, se alentó el estancamiento del marco legal laboral y la defensa de los derechos prestacionales a través de la negociación colectiva (Dombois, 1997b, p 322).

En este orden de ideas, el aporte de Dombois permite comprender la importancia de los elementos fundamentales para el análisis de los problemas del sindicalismo, tomando en perspectiva sus limitaciones. Estas se encuentran ligadas a su trayectoria histórica, enfocada en sus orígenes y sus debilidades estructurales como organización, además de las dificultades que han incidido en su acción y su reconocimiento social. Todo ello en un escenario que ha limitado su participación política, a la vez que ha impactado significativamente en la implantación e introducción de la flexibilización en las relaciones laborales. Sin embargo, los trabajos de Dombois no desarrollan, a nuestro juicio, un concepto de relaciones laborales aplicable a los impactos de la flexibilización en la industria colombiana, menos aún a los cambios en el aparato productivo. Tampoco consigue tal propósito en torno a la conformación de las relaciones al interior de las empresas, ni a las particularidades propias de la relación entre el contexto político y los actores que constituyen las relaciones laborales.

En este punto cobra relevancia la apuesta teórica de la socióloga Carmen Marina López Pino en “Las relaciones laborales en Colombia: opciones estratégicas de los actores” (López, 2003). Su trabajo académico constituye un referente importante para esta investigación, dado que se concentra en la aplicación y desarrollo de las opciones estratégicas, en el marco de las relaciones laborales de las empresas colombianas. Lo anterior, teniendo en cuenta el marco de la implementación de los modelos de calidad total, que tuvieron incidencia tanto en la organización del trabajo como en las relaciones entre trabajadores y la administración de las empresas en Colombia. Así mismo, el análisis propuesto por la autora incluye el cambio en los modelos laborales de tal administración (López, 2003. pp.16-17).

López Pino expone entonces la relación entre la estrategia, la estructura y la forma en que interactúan las instituciones. De igual manera, la autora toma en consideración las críticas al enfoque de sistemas de John Dunlop, en contraste con el alcance de los postulados de la Escuela de las Opciones Estratégicas, desarrollada por Thomas A. Kochan, Robert McKersie y Peter Capelli. De esta forma, consigue relacionar la influencia del proceso histórico y su impacto en la industria, al identificar el uso de las estrategias en diferentes

niveles de la organización empresarial. Sumado a lo anterior, su análisis introduce elementos relacionados con los efectos del entorno político y económico, los cuales contribuyen en igual medida a determinar la forma en la que surgen las relaciones laborales en las empresas en Colombia. A partir de esto, la autora formula varios modelos que se han presentado en el contexto industrial colombiano (López, 2003 pp. 83-84).

De tal forma, López Pino plantea que los entornos externos e internos influyen en la implementación de los modelos de calidad al interior de las empresas, desde los casos en Sofasa, Incolbestos y Colmotores. Esta situación motiva el enfrentamiento entre trabajadores y la administración de la empresa, además de la interacción entre instituciones en los diferentes escenarios en la organización del trabajo. Lo anterior, tiene como consecuencia el establecimiento de acuerdos en distintos niveles de negociación, delimitados por la manera en la que actores intermedios (como la administración o los trabajadores) pueden, o no, participar en la toma de decisiones. Así, se da lugar al intercambio, el conflicto o la generación de acuerdos condicionados por los contextos político y económico (López, 2003. pp. 77-78).

Por su parte, la socióloga Cecilia Senén González, en su trabajo de maestría titulado “Relaciones laborales, desregulación y modernización en los sectores de Telecomunicaciones, Agua y Saneamiento y Gas. El caso Argentina (1999-2002)” (Senén, 2004), plantea un análisis comparativo de la transformación de las relaciones laborales en los sectores de servicios de telecomunicaciones, agua, saneamiento y gas. La investigación se establece a partir del proceso de privatización de las empresas públicas en Argentina. Dicha relación la describe con base en los estudios efectuados por la Escuela de las Opciones Estratégicas y su influencia en la convergencia y la divergencia dentro del sistema de relaciones laborales de los casos escogidos (Senén, 2004. pp. 48-49). Senén plantea, de manera más enfática, la distinción entre opciones estratégicas y marcos institucionales, analizando cómo las instituciones responden a las presiones que se han desarrollado en el contexto de la globalización. Además, se encarga de revisar cómo influyen estas en los sistemas de relaciones laborales y la manera en que se comportan.

Es así como Senén señala que la elección satisfactoria en los sistemas de relaciones asimétricas de poder, el protagonismo de los actores de las relaciones laborales y el cambio institucional son determinantes para la comprensión de cómo intervienen los actores de manera diferente, en relación con las perspectivas institucionales de la política pública. Entonces, establece la forma en que las acciones y los contextos determinan los distintos modelos de interpretación y de relacionamiento con la estructura. Lo anterior, a partir del análisis de su evolución, en función de las decisiones de los sujetos o del sentido que les otorgan (Senén, 2004).

Por otra parte, la tesis doctoral del sociólogo Juan Carlos Celis Ospina, titulada “Reestructuración y las relaciones laborales en la banca colombiana” (2008), se torna relevante para la trayectoria de los estudios laborales. Esto en tanto aporta algunos elementos de análisis, a saber: el desarrollo de los debates teóricos de Charles Katz y Owen Darbshire, en relación con la convergencia y divergencia en los estudios de las relaciones laborales. El autor examina las dos vertientes de convergencia internacional. De un lado, la “japonización” y, del otro, la “norteamericanización”. La primera convergencia da paso a un modelo de relaciones laborales centradas en las empresas; mientras que la segunda, a un modelo basado en un mercado de trabajo flexible y mercados de productos desregulados (Celis, 2008. pp. 8-9).

El debate en torno a las tendencias de convergencia internacional, explica Celis, revivió la discusión suscitada en relación con la Escuela de las Opciones Estratégicas. A su vez, se discute el origen de la cuestión que fundamentó la tesis de la convergencia. Retoma a John Dunlop, autor que influenció entre los años de 1950 a 1980 los estudios de las relaciones laborales de Clark Kerr, Frederick Harbinson y Charles Myerds. Su problema central se ubica en la forma en que se estructura la fuerza de trabajo, además de cómo se desarrollan y ejecutan las labores cotidianas, posibilitando las actividades propias de las relaciones laborales. Esta realidad está ligada a la industrialización, que conllevaría necesariamente a que el proceso de estructuración sea común entre los países y al interior de estos. Dicha situación consolida las relaciones laborales e industriales alrededor de una normativa común en todas las sociedades industriales, atribuyendo las divergencias a las

diferentes fases de desarrollo histórico y económico en cada uno de los países. El autor incluye las inmanencias de estadios preindustriales, junto a las características y funcionamiento del mercado, las diferencias tecnológicas, y la forma en que está distribuido el poder. Plantea, además, que la cohesión está sustentada por una cultura y entendimiento compartidos por los actores de las relaciones laborales y que, a la vez, rige sus acciones y comportamientos (Celis, 2008. pp. 9-11).

En consecuencia, los aspectos tratados permiten develar el propósito de la investigación de Celis, cuya función es indagar en el por qué y el cómo de la divergencia en las relaciones laborales. De igual manera, establece los límites en las propuestas de los estudios de las Opciones Estratégicas, en relación con las teorías de la reestructuración productiva y con los problemas planteados en la teoría de la agencia. Busca entonces recuperar la centralidad de los sujetos y las subjetividades, otorgando sentido a las acciones de los actores; aunque, sin dejar de reconocer los problemas devenidos en las estructuras. El autor fija así el objeto de su estudio en la banca colombiana, lugar en el que se explica su divergencia en cuanto a la configuración sociotécnica y las relaciones laborales (Celis, 2008. pp. 13-19).

Finalmente, los desarrollos expuestos en “la representación del servidor público en Colombia: perspectivas interdisciplinarias en el derecho” (López, Bocanegra, Mazuera, et al, 2019), abordan la problemática de la representación y las subjetividades de los servidores públicos. Lo anterior, a partir de los elementos que constituyen su relación con el Estado y la ciudadanía, además de los problemas ligados al ejercicio propio de los cargos públicos. Es así como se exploran los efectos de la negociación colectiva de empleados públicos, teniendo en cuenta la trayectoria del sindicalismo de este sector e indagando en los cambios significativos de los procesos de sindicalización. Se parte de los casos de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado (Fenaltrase) y los procesos que llevaron a la conformación del Sunet.

Para este propósito, los autores examinan las problemáticas históricas del sindicalismo en el sector público, partiendo de las variables de atomización y la

fragmentación. Abordan el tema de las dificultades de la negociación colectiva de empleados públicos, desde una perspectiva jurídica de la representación de los actores del proceso que busca celebrar acuerdos colectivos. En concordancia, se terminan por evidenciar los problemas que han derivado de su incumplimiento, los avances alcanzados y los retos que debe afrontar el sindicalismo en el sector público, de cara a fortalecerse el paralelismo sindical. Esto a través del desarrollo y evolución de la organización de la rama industrial a cargo del Estado, entre los diferentes sectores: servicios y producción. Todo ello, con el fin de superar los límites normativos que impiden ejercer el derecho a la huelga o acudir a instancias como los tribunales de arbitramento (López, Bocanegra, Mazuera, et al, 2019). El estudio de las relaciones laborales en Colombia, así como el impacto que tuvieron las políticas del neoliberalismo en ellas, fue un aspecto de interés para diversos investigadores sociales durante la década de los noventa.

1.2. Relaciones laborales y relaciones industriales

Para efectos de esta investigación, es preciso ocuparnos de definir los conceptos de relaciones laborales y relaciones industriales. Valiéndonos de los aportes del sociólogo Juan Carlos Celis Ospina, ambos conceptos son importantes para determinar cómo se construye la disputa por el control sobre el proceso de trabajo. Además, se esclarece la forma en que se relaciona la regulación del poder entre empresarios y trabajadores en dicho enfrentamiento. De igual manera, dichos conceptos ayudan a determinar la influencia externa de los marcos establecidos por el Estado. Estos demarcan el desarrollo de la misma autorregulación al interior de las empresas, fijando aspectos mínimos para garantizar su desarrollo.

De acuerdo con Celis, las relaciones laborales son aquellas en donde se desarrolla la relación capital-trabajo en el espacio de la empresa. Se establecen de forma auto compositiva, regulando el intercambio contractual (contratos de trabajo), el uso, la administración y la disposición de la fuerza de trabajo. Así mismo, regulan las relaciones sociales y de poder, junto con la legitimación, demarcación y la competencia en el uso de dicho poder. A esta lista se suman las costumbres del trabajo y los aspectos de la negociación

colectiva, que enmarcan los elementos de estas relaciones de acuerdo con un determinado campo de influencia y de alcance (Celis, 2008. p. 142).

Por otro lado, las relaciones industriales son aquellas que contienen el aspecto institucional y normativo. Allí se desenvuelve la negociación, concertación y protección social impuestas desde el Estado hacia las relaciones laborales que se desarrollan en las empresas. Estas, a su vez, se dirigen desde la empresa hacia el Estado, estableciendo un campo de acción en el que las empresas y las organizaciones sindicales negocian aspectos de las relaciones laborales en su contexto. Todo ello, de acuerdo con los marcos institucionales decretados por el Estado, y que interactúan simultáneamente con las instituciones creadas por los empresarios y los sindicatos (Celis, 2008. p. 142).

Estas distinciones, entre los conceptos de relaciones laborales y relaciones industriales, radican en el entendimiento del lugar que tienen los aspectos que permiten vincular y articular la forma en que se determinan la regulación contractual, la organización del trabajo y el diseño y aplicación institucional de las políticas laborales. Lo anterior, a través de las organizaciones conformadas por patronos y por empleados, en conjunto con las que representan al Estado. Estas se encuentran inmersas en un contexto político y económico particular, afectando tanto la percepción que forman acerca de sí mismos, como de los otros actores sociales.

Por tanto, la forma en que dichas relaciones laborales afectan la interacción capital-trabajo están conformadas por la manera en que el poder, que ejerce el capital, atraviesa y afecta dinámicamente las interacciones entre los sujetos. Entonces, determinan las estructuras del proceso de trabajo, el margen de maniobra y negociación que tienen los actores intervinientes, además de la importancia del poder como un ejercicio vital en el contexto de las relaciones laborales. En otras palabras, definen la toma de decisiones y la respuesta de la empresa a los trabajadores sobre la reestructuración productiva. Bien sea de forma unilateral o de forma bilateral –empresa y trabajadores– y, eventualmente, considerando a los consumidores en las empresas de producción de servicios (Celis, 2008. p. 143).

Conforme a lo señalado por Celis, las relaciones laborales no están limitadas necesaria ni exclusivamente a los aspectos que conforman el proceso de trabajo. Esto, puesto que implican la consideración de un campo subjetivo que afecta la cotidianidad del trabajo. Por tanto, no es posible aplicar esta perspectiva en el desarrollo de la presente investigación, dado que las decisiones adoptadas por parte de las entidades públicas están sujetas a las disposiciones legales. Estas últimas se encargan de establecer los procedimientos reglados y delimitados a su competencia, al igual que el interés público, el presupuesto y la planeación. Razón por la cual, el sentido que los empleados públicos le imprimen a sus actividades termina por circunscribirse a la disputa hegemónica. Dada la forma en que prestan sus servicios de carácter burocrático, el empleado público ahonda muy pocas veces en la noción de dichas labores (Celis, 2008. pp. 143-154).

De igual manera, es preciso tener en cuenta que en el desarrollo de las relaciones laborales el conflicto es un elemento inherente. Este involucra la tensión y la disputa de los actores que se encuentran inmersos en las relaciones sociales por los recursos de poder, implícita o explícitamente. Por lo tanto, los acuerdos que pueden alcanzar están determinados por la forma en que ocurren sus interacciones, en el marco de una estructura determinada. Estos pueden extenderse a cualquier dimensión, como al control del proceso de trabajo, a los aspectos de formulación de la política de personal, entre otros.

Entonces, los conflictos estarían mediados por un proceso histórico particularizado y delimitado, de acuerdo con el uso de las estrategias, los procesos subjetivos de los trabajadores y sus organizaciones, junto a la forma en que estas son o no son visibles por los actores que conforman las relaciones laborales. Es así como el análisis de dichos conflictos nos permite establecer la manera en que se desarrolla la correlación de fuerzas y la cooperación en el espacio de una entidad pública. Lo anterior, como consecuencia de un proceso histórico, que implica continuidades y discontinuidades. También se incluyen las coyunturas de discusiones y disputas entre los actores sociales: entre ellos mismos y contra los actores externos y ajenos a estos, en medio de las relaciones laborales (Celis, 2008. p. 155).

Para efectos de la investigación, el concepto de relaciones laborales puede aplicarse al sector público, en la medida en que está orientado a integrar la estructuración y organización de los procesos y procedimientos burocráticos de trabajo. Estos se extienden al funcionamiento administrativo de cada una de las entidades del Estado, el cual se encuentra organizado en niveles espaciales (territorial y nacional) y orgánicos (centralizado y descentralizado). En cuanto al concepto de relaciones industriales, este no tiene una aplicación en el sector público, pues su alcance se dirige a regular las relaciones de carácter empresarial. En el caso de este último concepto, la administración y los trabajadores pueden negociar dadas sus condiciones y contextos particulares. Por otra parte, para el sector público, optamos por denominar como marcos de política pública a las directrices y regulaciones de las protecciones salariales y sociales. Sumado a lo anterior, consideramos los aspectos de la negociación colectiva, que van desde el Estado hacia el interior de las entidades públicas. Esto en tanto se establecen lineamientos técnicos y jurídicos, en aspectos como: jornada laboral, salarios, prestaciones, remuneración, bienestar, incentivos y capacitación a empleados (Celis, 2008. p. 149).

Dadas las condiciones, características y dimensiones propias del trabajo desarrollado en las entidades del Estado, es preciso aclarar que la forma de organización de las entidades de la Rama Ejecutiva, a nivel territorial, procuran emular las entidades de carácter nacional. A pesar de las diferentes interacciones entre los actores sociales en cada entidad pública y de que tanto las nacionales como la territoriales son autónomas entre sí, se limitan a ser una estructura administrativa análoga, determinada por contextos políticos y económicos propios. Por tanto, se debe tomar distancia del proceso de trabajo que tiene lugar en el escenario industrial, frente al estructurado a través de procesos y procedimientos reglados y burocráticos. Esto pues los servicios prestados por parte del Estado, a través de sus entidades públicas, tienen un carácter inmaterial y también son objeto de estándares de planeación y calidad. Lo anterior, justifica la necesidad de indagar en la posibilidad de construir un concepto de trabajo burocrático, que permita dimensionar las actividades desarrolladas por los empleados públicos.

1.3. Elementos del empleo público y construcción del concepto de trabajo burocrático

Comenzamos por definir como trabajo burocrático a las actividades desempeñadas por parte de los empleados públicos. Su finalidad es contribuir a la realización de los objetivos y funciones de las entidades públicas, cuyos productos se traducen en la prestación de servicios inmateriales. Dichas actividades consisten en la ejecución de un conjunto delimitado y medible de funciones legales y reglamentarias, organizadas y racionalizadas por una serie de procesos y procedimientos administrativos. Estos últimos han sido establecidos por las mismas entidades públicas, y tienen como destinatarios a la ciudadanía y a los establecimientos públicas o privadas.

El concepto que presentamos previamente se puede examinar a partir de las dimensiones jurídicas e históricas. En este aparte nos dedicamos a examinar las características jurídicas que permiten predicar la existencia del empleo público en el Estado colombiano. Es la construcción legal la que permite su existencia, por lo que se puntualizan los elementos que, a juicio de esta investigación, lo conforman: un aspecto legal, otro funcional y un tercero de carácter presupuestal. Dichos elementos están consignados en los artículos 122 y 123 de la Constitución Nacional. El componente legal se dirige a señalar que la creación de los empleos públicos se determina desde la legislación. Además, establece una tipología específica de empleos de acuerdo con la naturaleza, objeto y finalidad de las entidades públicas. Por su parte, los componentes funcionales y presupuestales establecen la razón de ser de dicho empleo. Lo anterior, en tanto estipulan los requisitos y funciones al interior de una entidad pública determinados, a su vez, por la legislación o el reglamento de la entidad. A esto se suman los aspectos presupuestales, que posibilitan atribuirle unas asignaciones salariales y prestacionales, por lo que es obligación que estén contemplados en el rubro de cada entidad para su respectiva remuneración.

Es así como el Estado determina unas tipologías de empleo, entre las que se encuentran los empleos en carrera administrativa (regla general) y de libre nombramiento y remoción (excepcionales y taxativos), cuyo vínculo con el Estado se origina por un acto legal y reglamentario. También se contemplan los cargos por elección popular y los empleos

de periodo fijo. De igual manera, se incluye a los trabajadores oficiales vinculados mediante contrato laboral con el Estado. En la actualidad se ha creado otra categoría de empleo, en la que se encuentran los empleos públicos de carácter temporal. Su finalidad y actividad está condicionada al desarrollo de labores específicas en proyectos transitorios de la entidad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004).

Estas tipologías de empleos se encuentran también clasificadas de acuerdo a unos niveles jerárquicos. Entre estos se pueden distinguir: directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial. Todos ellos están determinados por unos requisitos específicos y legales de acceso, además de una experiencia y cualificación particular para su desempeño. Adicionalmente, implican un nivel de educación acreditado, que referencia un tipo de conocimiento para su ejercicio. Así mismo, el nivel de jerarquía delimita las funciones específicas que tiene cada uno de estos empleos dentro de la estructura, junto a la forma en que contribuye con el cumplimiento de las funciones legales e institucionales de la entidad pública. Delimita también su competencia y participación dentro de la entidad, al determinar qué decisiones se pueden tomar y cuáles acciones deben ejecutar en cada nivel (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015).

El acceso al empleo público en carrera administrativa tiene lugar previa superación de un concurso de méritos en las entidades estatales. En consecuencia, a quien logre dicho objetivo, se le otorga el derecho a una serie de prerrogativas. Entre ellas se incluyen: la estabilidad laboral, beneficios de capacitación y bienestar y mejoras a partir de un régimen salarial y prestacional propio. Estas se materializan a través de una vinculación legal y reglamentaria, formalizada en una ritualidad legal denominada nombramiento y posesión en el empleo.

Ahora bien, el Estado concibe particularmente sus empleos desde un aspecto técnico, lo cual implica, funcionalmente, un ejercicio legal de tareas y responsabilidades que le son asignadas a un empleado público. Este último cumple con unas aptitudes y cualificaciones que le posibilitan llevar a cabo dichas tareas. Lo anterior, de acuerdo con una serie de procesos y procedimientos fijados por las entidades, que están en concordancia con las

competencias, objetivos y planes institucionales. No obstante, a través de la autonomía administrativa, cada entidad estatal puede establecer el tipo de personal que se requiere, de acuerdo con su objeto, finalidad, y necesidades particulares. Estas se justifican a través del acto de creación, permitiéndole establecer nuevos empleos públicos conforme a su presupuesto. De tal manera, se fija una planta de personal y un manual de funciones y requisitos, que determinan el acceso, propósito, objeto funciones, disposición y distribución dentro de la estructura jerárquica de cada uno de estos empleos.

Sin embargo, es importante aclarar que los aspectos relacionados con las condiciones laborales de los empleados públicos (tales como remuneración, horas extras, jornada de trabajo, licencias, permisos etc.) también están regulados a través de leyes y reglamentaciones expedidas al respecto. Todo ello, a partir de una delegación única y expresa del Congreso al Gobierno Nacional en la Ley 4 de 1992 (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004).

Se puede establecer, entonces, que las características del empleo público en Colombia se forman necesariamente en virtud de las implicaciones, consecuencias y responsabilidades que la ley les asigna a los vínculos laborales entre el Estado y sus empleados. Por esta razón, es pertinente señalar que las dimensiones que componen este vínculo laboral son diferentes frente a lo expuesto por la socióloga Carmen Marina López. Esto pues, en lo que se refiere a la formación de los tipos de relaciones laborales en el sector público, los entornos político y económico le otorgan una dualidad a su formación y su gestión frente al cambio. Por un lado, en relación con el cumplimiento e implementación de políticas y, por otro lado, en cuanto a la administración de los recursos, junto a la inversión y austeridad en el gasto público (López, 2003. pp. 77-78).

Una mención aparte debe hacerse en relación con la garantía de la estabilidad en el empleo público, por lo que distinguimos su importancia, en tanto en esta radica una ventaja representativa frente al mercado laboral en el sector privado. De igual manera, se encuentra condicionada por unas causales legales de retiro, por tanto, es deber precisar que para que opere el despido de un empleado público, por regla general, este debe obedecer a otra formalidad como es la emisión de un acto administrativo. En este deben estar contenidas la

motivación y, además, las causales legales y objetivas contempladas en la legislación, para que la entidad pueda hacer efectivo el retiro del cargo.

Por tanto, las causales de retiro varían conforme al tipo de empleo público y están sustentadas en la libertad del Estado para configurarlas. Teniendo en cuenta que dichas garantías procedimentales, en virtud de la operatividad del retiro, recaen únicamente en los empleos denominados como carrera administrativa. Mientras que, en los denominados cargos de libre nombramiento y remoción, se someten adicionalmente a ser nombrados o retirados conforme a la voluntad de la administración o a discrecionalidad. Por otro lado, los cargos de elección popular de los alcaldes y gobernadores se someten a cumplir el periodo constitucional, aunque pueden ser revocados de su mandato o, incluso, pueden ser destituidos. En el caso de los cargos de periodo institucional, tienen un término establecido para su ejercicio, el cual está determinado en la constitución o la ley. Su retiro opera por una desinvestidura automática.

En el mismo sentido, es el Estado quien establece y diseña los instrumentos de medición del desempeño de los empleados públicos. Estas herramientas se regulan a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil, organismo constitucional y autónomo que reglamenta y administra los parámetros de aplicación de la evaluación de desempeño, el registro de la carrera administrativa, entre otros. Se encargan también de establecer los aspectos técnicos e instrumentos de calificación de la gestión y desempeño de los empleados, los cuales son adoptados por todas las entidades públicas. Así, constituyen un régimen general de carrera, junto con otros adoptados de forma especial. Estos últimos son denominados régimen especial de carrera y son autorizados por la misma legislación en algunas entidades públicas.

Los instrumentos de evaluación tienen la finalidad de otorgar derechos preferenciales para ejercer temporalmente otros empleos. También sustentan las metas y gestiones con las que un empleado público debe contribuir a las actividades y fines de la entidad. Por lo tanto, si no se consigue superar la calificación mínima requerida, este se convierte en un fuerte condicionante para que los empleados estatales puedan mantenerse en el ejercicio del

servicio público. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004), (Congreso de la República de Colombia, 1993) y (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Ahora bien, al profundizar en los efectos que relacionan al Estado con sus empleados, es pertinente aclarar que la vinculación común, que permite el ingreso laboral a cualquiera de las entidades públicas, se establece a partir de una relación legal y reglamentaria. Entonces, se le confiere una formalidad estructurada en una forma rígida, sustentada en las facultades omnímodas que tiene el Estado en cualquiera de sus niveles. Lo anterior, le permite al Estado determinar las condiciones de empleo, de manera amplia y unilateral. Especialmente, detenta la facultad de ejercer el poder de dirección y jerarquía sobre sus empleados. Por tal motivo, la autoridad para la determinación de condiciones salariales le pertenece, de manera concentrada, a las máximas autoridades administrativas de todas las entidades públicas, tanto en el nivel nacional como en el territorial. Los empleados públicos no tienen la facultad o posibilidad de acordar, negociar o modificar ninguna de las condiciones de trabajo al momento de entrar al servicio del Estado, pues dichas condiciones se encuentran establecidas de forma expresa en la legislación (Hernández, 2004).

De modo que es posible señalar que la sujeción irrestricta de los individuos, que entran al servicio del Estado, es la esencia central del vínculo legal y reglamentario. Tales individuos aceptan, necesariamente, las condiciones dadas por la legislación a estos empleos. Sometiéndose así al dominio absoluto del Estado para desempeñar sus actividades, que se expresa en los controles y sanciones disciplinarias, fiscales y punitivas ante las faltas a sus deberes y obligaciones funcionales. En este sentido, se guarda lealtad y se defiende la preservación del orden jurídico sobre el que se cimienta la misma dominación del Estado, a cambio unos beneficios y prerrogativas establecidos normativamente.

En términos de Weber, estas características corresponderían a la dominación de tipo racional legal. Lo anterior en tanto la vinculación reglamentaria también confiere la legitimidad al Estado para establecer las condiciones de sus empleados, a través de sus instituciones. Así mismo, se manifiesta autoridad sobre los ciudadanos por medio de sus empleados, y del Estado sobre estos últimos. Dicha autoridad se especifica en un cuadro administrativo burocrático, que sujeta tanto la obediencia de sus empleados como los

beneficios que obtienen en razón de su servicio. Esto asegura que la contraprestación por parte del empleado público sea contribuir con el cumplimiento de los fines y objetivos del Estado. Todo ello, a través del desarrollo de las funciones y deberes de naturaleza legal que están asignados a estos cargos. Además, cabe resaltar que, tanto las condiciones remuneratorias como las prestaciones sociales, son definidas previamente. Lo cual implica que se configuran como condiciones preestablecidas, a las que debe someterse quien acepta un empleo de naturaleza pública (Weber, 2002. pp. 172-180).

En este punto, debemos tener en cuenta la naturaleza de las actividades y procesos de trabajo que desarrollan los empleados públicos. En este sentido, es pertinente añadir a esta definición la precisión hecha por Juan Carlos Celis Ospina. El autor aborda en su investigación la problemática de las actividades y procesos de trabajo en la banca colombiana. Allí se evidencia que los procesos de trabajo desarrollados por los empleados públicos también están hegemonizados por el trabajo inmaterial, es decir, el proceso de objetivación del conocimiento especializado. En el caso particular de las entidades públicas, este conocimiento se suministra y se encuentra representado a través de la asesoría, la orientación o la capacitación a la ciudadanía, de acuerdo con sus competencias. De igual manera, se refleja en productos que no están separados del empleado público, como tampoco del ciudadano ni de las mismas entidades. En este punto, resulta conveniente considerar que estos últimos también tienen la vocación de intervenir en dichos procesos de producción. Por este motivo, aunque sean legislados y reglados, tales productos pueden ser modificados a través de mecanismos legales dispuestos para ello.

1.4. La Escuela de las Opciones Estratégicas y su aplicación en el contexto colombiano

En este aparte profundizaremos en la investigación de la socióloga Carmen Marina López, desarrollada en su tesis doctoral “Las relaciones laborales en Colombia: opciones estratégicas de los actores” (López, 2003). Examinaremos los postulados centrales de la Escuela de las Opciones Estratégicas. En particular, el enfoque propuesto por la autora, a partir del enlace que efectúa entre dicha escuela, las instituciones y la consideración del

entorno político. Este vínculo le permite ampliar la construcción de las formas de relaciones laborales en Colombia enunciadas en su tesis.

Iniciamos señalando que la Escuela de las Opciones Estratégicas no formula una teoría en sí misma. Se configura más bien como un conjunto de estudios construidos colectivamente, que se dirigen a averiguar cómo los mismos actores de las relaciones laborales piensan que se origina la estructura de dichas relaciones, entendidas en su propia complejidad. En otras palabras, se repiensa nuevas situaciones que cambien el paradigma teórico sobre cómo se forman estas relaciones.

Los postulados de esta escuela se sustentan en la interacción de los actores sociales que se encuentran inmersos en las relaciones laborales, considerando además su estructura. Es decir, el marco en el que se interrelacionan por medio de instituciones, que se entienden como ordenadoras de sus acciones y decisiones. Así pues, la estrategia es un elemento central, que constituye la aplicación de modelos teóricos de regulación en la organización industrial. Contribuye también a la elaboración de teorías administrativas sobre dicha organización, que pretenden explicar la forma en que los actores proceden y se relacionan, junto a los determinados contextos en que lo hacen (Kochan, Mckersie y Capelli, 1983. pp. 61-62).

López explica que la Escuela de las Opciones Estratégicas recoge las críticas efectuadas a John Dunlop. Dichas críticas se relacionan con sus postulados respecto al surgimiento de las relaciones laborales, al ser excesivamente funcionalistas, tecnológicamente etnocentristas y deterministas en su formulación. Tales postulados funcionaban siempre y cuando las variables fueran estables. Por tanto, no permitían observar la dinámica de cambio en dichas relaciones. Esto conllevó a considerar que otros modelos de relaciones laborales, surgidos posteriormente, se consideraran una desviación de su formulación. No obstante, esta escuela reconoce que sus planteamientos permitieron la construcción de un marco teórico para el estudio de las relaciones laborales entre empresarios y sindicatos (López, 2003, pp 18-20).

La escuela de las Opciones Estratégicas se desliga de los postulados de Dunlop en dos puntos centrales. El primero se encuentra vinculado al consenso, es decir, a una idea compartida de valores o una misma ideología. Sin embargo, esta idea fue replanteada al final de la década de 1960 y durante la década de 1970. La crisis de dicha época conllevó a que las presiones del entorno externo, como fue la internacionalización de la actividad económica y la desregulación de la industria en EEUU, conllevaran a una mayor competencia e incertidumbre comercial. Esto se reflejó en la reducción de costos de mano de obra, el aumento del valor de la calidad y calificaciones de los productos, la flexibilización productiva y, particularmente, el surgimiento de unas relaciones laborales de confianza y cooperación. En otras palabras, sin que mediaran relaciones con los sindicatos, pues los consensos devenidos de las negociaciones colectivas se consideraron como frágiles.

El segundo punto está relacionado con el cambio, es decir, con aquellos que promueven y enfrentan las transformaciones en la empresa. Se consideraba, explica López, que los cambios de las empresas estaban mediados por las negociaciones colectivas, estableciéndose como las principales fuentes de renovación. Lo anterior, junto a una política de recursos humanos enfocada a gestionar la negociación, la reacción al conflicto y sus presiones. La transformación en la práctica de los recursos humanos se enfocó en que la alta gerencia debía promover los cambios en la empresa. De tal manera, la capacidad de negociación de los trabajadores y sus representantes sindicales eran apartados de las decisiones que afectarían el desarrollo de la empresa (López, 2003, pp 20 a 22).

La autora aborda, a continuación, la tesis de la Escuela de las Opciones Estratégicas desde los estudios efectuados por el MIT. Señala que las relaciones laborales son el resultado de la interacción entre las decisiones adoptadas por las que denomina fuerzas ambientales, las decisiones estratégicas y la escala de valores que poseen los actores. Entre estos, los empresarios, los dirigentes sindicales y las autoridades públicas. Entones resulta clave el papel que desempeñen las instituciones como reguladoras de dichas relaciones y de las prácticas del empleo en el entorno de la empresa. Considera, además, que para el análisis de las relaciones laborales son esenciales tanto las mentalidades de estos actores –construidas históricamente–, como las historias locales y nacionales. En este sentido, los empresarios

han formado sus opiniones sobre los sindicatos, las cuales traspasan sus estrategias y definen la forma en que responden al contexto exterior, a partir de dicho sistema de valores (López, 2003, p. 24).

La propuesta que presenta la Escuela de las Opciones Estratégicas, de acuerdo con López, se enfoca, en primer lugar, en integrar las acciones institucionales con las opciones estratégicas a partir de un modelo predictivo. En segundo lugar, centra la atención en los factores históricos que crean diversos puntos de partida que generen, obstruyan o propugnen por el cambio. En este orden de ideas, se identifican tres variables analíticas esenciales en los estudios de las Opciones Estratégicas: el contexto externo, las estrategias y las instituciones. Dichas variables no son definidas de forma expresa en estos estudios, por lo cual la autora decide indagar sobre las diversas fuentes que constituyen el pensamiento de la Escuela de las Opciones Estratégicas en torno a las variables señaladas (López, 2003, p. 26).

De esta forma, López comienza por abordar el institucionalismo. La autora señala que esta fue una corriente paralela al estudio de las relaciones laborales, que deviene de la concepción analítica de una economía que no se inscribe exclusivamente a las fuerzas del mercado, por lo que la dota de mayor realismo. Esta corriente reconoce un conflicto entre empresarios y trabajadores, el cual es esencial y limitado a los intereses de cada uno. Entonces, se hace necesario regular para lograr integrar una diversidad de intereses y conseguir una correlación de fuerzas. Por tales motivos, las instituciones regulan las normas de comportamiento, las convenciones y reglas, en relación con la dirección de la empresa y los trabajadores. En cuyo caso, las debilidades o fortalezas de estas instituciones afectan el desarrollo social y económico y, a su vez, las probabilidades de los actores en el marco de las relaciones laborales (López, 2003, pp 27-32).

De otra parte, López examina el concepto de opciones estratégicas, indicando que para el MIT no sólo el efecto del contexto exterior puede generar los cambios en el nivel empresarial. Estos también pueden ser producidos al interior de la misma empresa, lo cual descarta que los actores sean pasivos frente al cambio. Por esta razón, denominan como opciones estratégicas a las oportunidades y la capacidad de adoptar decisiones por parte de

los actores de las relaciones laborales, que impactan en su formación y desarrollo. Apoyándose en lo planteado por Alfred Chandler, señalan las diferencias entre estrategia y estructura frente a las estructuras de gestión y las políticas de relaciones laborales, lo cual posiciona a la empresa como el espacio visible de las decisiones. Estas pueden resultar tanto en la modificación de la empresa misma como en la modificación de su entorno—incluyendo al mercado—.

Lo anterior, les permite señalar que es la alta gerencia la llamada a impulsar el cambio en la empresa. Por lo que, según Chandler, en esta se ubica un nivel estratégico de formulación de las políticas y procedimientos, y un nivel táctico de aplicación de las anteriores, que se dirigen a buscar la continuidad y la rentabilidad. Por consiguiente, el despliegue de estrategias implica cambios a la estructura, a partir del desarrollo de un encadenamiento de estrategias básicas que contribuyan a su modificación interna (López, 2003, pp. 36-37).

Todo ello impulsa a López a buscar el concepto de estrategia para el MIT, señalando, en primer lugar, que este no es un concepto explícito. En segundo lugar, advierte que este es un concepto más complejo que el planteado por Chandler. Es así como las investigaciones desarrolladas por el MIT, apunta la autora, se centran en las estrategias adoptadas por empresarios y la gerencia, sin que consideren a los otros actores dentro de sus análisis. Esta situación visibiliza la materialización de las gestiones de la dirección de las empresas en las decisiones económicas. No obstante, sugiere, un sistema de relaciones laborales debe ir más allá de los intereses de los empresarios y considerar su interrelación con otros actores. Resalta que las historias de las empresas son un punto de partida esencial, pero no definitivo. Las experiencias históricas y las escalas de valores son esenciales para entender cómo se construyen las mentalidades en coyunturas diferentes. En las cuales no sólo se crean contextos, sino también los límites de su interacción con las estructuras, en un momento concreto frente a situaciones subjetivas particulares. Sumando a esto, se incluye el acercamiento o distanciamiento de las oposiciones entre los actores, que determinan las diferentes experiencias que se han formado alrededor de las condiciones históricas

relacionadas con otros sujetos (López, 2003, p 38) (Kochan, Mckersie y Capelli, 1983. p. 8).

López señala que, para complementar el concepto de estrategia y enlazar esta con las acciones estratégicas de los actores y las instituciones, es preciso ahondar en la acción racional. Primero señala que un actor depende de otros en la medida en que interactúa con estos. Dichas interacciones parten de intereses contradictorios (al buscar mejores medios para alcanzar sus fines), junto a la información limitada de la que disponen los actores, los cambios constantes en relación con su entorno y su oposición frente a aquellas circunstancias o actores que les impiden alcanzar sus fines.

La autora apunta, en segundo lugar, que los actores no tienen objetivos exógenos claramente definidos en el proceso y, muchas veces, estos resultan contradictorios. En consecuencia, dan lugar a acciones estratégicas pues, a pesar de la inestabilidad y el riesgo que representan, posibilitan la definición de sus opciones. Con todo, estas opciones pueden llegar a ser insuficientes en relación con los cambios y los limitados recursos de poder, por lo que sus resultados no son siempre intencionados. Es decir, pueden obtener algo no deseado a pesar de la disponibilidad de la información (López, 2003, pp 41-50).

En este punto, la autora examina y acoge el concepto de estrategia de Crozier y Friedberg. Es así como señala que las estrategias están condicionadas por factores sociales (culturales, económicos y políticos), y factores estructurales internos (como la capacidad económica, los requerimientos técnicos, los procesos productivos, tradiciones intereses y derechos establecidos). De esta forma, los actores poseen un margen de libertad que ejercen de forma racional, de acuerdo con las oportunidades, las interacciones con otros, el contexto y las convenciones. En consecuencia, pueden tener objetivos más o menos claros, más no proyectos coherentes. Estos últimos no siempre son explícitos y algunas veces resultan contradictorios. Por lo tanto, para la autora, en la medida en que las opciones estratégicas están inscritas en estructuras institucionales e históricas, la cantidad de opciones viables de las que puedan disponer están limitadas por las decisiones previas y por la distribución de poder entre los otros actores (López, 2003, pp 51-52).

Lo anterior lleva a la autora a enlazar las opciones estratégicas con las instituciones. Parte de que, por un lado, estas pueden ser proclives al cambio, más no de manera inmediata. Por otro lado, las normas y reglas que hayan surgido de dichas instituciones influyen de forma determinante en el comportamiento individual de los actores. Esto implica que, a pesar de las circunstancias en las cuales el contexto le indique al actor que deba cambiar su comportamiento, el marco institucional influye en la estabilidad de su conducta durante el cambio de dichos contextos. Por lo que, en el caso que llegue a cambiar, será dentro de las mismas normas y reglas institucionales. Todo cambio es producido precisamente por las estrategias, por lo cual, López asume que los actores son, de cierta manera, racionales. Lo anterior, en la medida en que calculan oportunidades en las que puedan optimizar sus acciones y resultados, cuestión que les permite reducir la incertidumbre y simplificar la toma de decisiones (López, 2003 pp 53-56).

De esta manera, López señala que las instituciones filtran las opciones estratégicas, en tanto las primeras son el resultado de las relaciones laborales históricamente configuradas, así como de las decisiones adoptadas por los actores dentro del mismo marco institucional que, a su vez, se interpreta y se reinterpreta de forma constante. Igualmente, las instituciones son autónomas y se imponen a los actores en la medida en que, al ser hechos sociales, integran y constriñen a los individuos, sin que ello implique que no puedan ser objeto de cambios, aunque a un mayor costo. Al mismo tiempo, pueden perdurar a pesar de que los resultados que produzcan estén por debajo de lo que los actores puedan considerar como óptimo. Las instituciones son también esenciales en la interdependencia de los actores, en la medida en que distribuyen las consecuencias de la elección de las opciones por parte de los actores. Esto permite un rango de previsibilidad en su comportamiento y reduce la incertidumbre, conllevando a que consigan elaboren estrategias más complejas y sigan metas más ambiciosas (López, 2003, pp 57-59).

En este punto, resulta relevante enfocarse en los límites señalados por López frente a la Escuela de las Opciones Estratégicas. La autora indica, en primer lugar, que esta escuela da poca importancia al contexto político. Por lo tanto, no basta con que las instituciones actúen como filtro de las opciones estratégicas de los actores, en tanto no son tenidos en

cuenta todos los actores políticos, incluyendo aquellos que se encuentran fuera del marco legal. La disputa por la distribución del ejercicio del poder, desde lo político, define el grado de institucionalización y legitimidad de los actores de las relaciones laborales. Entonces, comenta López, en los países en vías de desarrollo o de industrialización tardía, en los que el grado de institucionalidad de las relaciones es frágil y no existe un marco de regulación fuerte al interior de las empresas, se producen una serie de formas de relaciones laborales caracterizadas por ser poco democráticas y adversas a los trabajadores (López, 2003, pp 74-75).

A continuación, López señala que los estudios del MIT buscan trascender más allá del conflicto clásico capital-trabajo. A través de sus análisis en los países desarrollados, se enfoca en entender las decisiones empresariales de una manera amplia: más allá de la lógica de ubicar a un empleado en un puesto de trabajo, de acuerdo con la predisposición natural para este y de acuerdo con la relación que se tiene con la producción. De esta manera, los países desarrollados poseen instituciones fuertes, que favorecen la cooperación. Sumado a esto, tienen partidos políticos que han contribuido a fortalecer la construcción de los marcos de regulación de las condiciones de empleo. Ya sea dentro de un partido propio que represente los intereses de los trabajadores o con la incorporación de los intereses de estos últimos al sistema político. La autora aclara que las acciones gubernamentales, los partidos políticos y los grupos sociales ejercen una influencia importante en la institucionalización de las relaciones industriales (López, 2003, pp 75-77).

Por otra parte, López argumenta en segundo lugar, que la Escuela de las Opciones Estratégicas desestima el conflicto y las relaciones de poder que subyacen en la relación capital-trabajo. El empleo es una relación de carácter asimétrico y de intercambio, por lo cual, la autora resalta que el conflicto es una forma de expresión resultante en el desarrollo de esta relación. Por lo tanto, la forma en la que se expresa este conflicto es necesariamente variable de acuerdo a la organización empresarial y a las opciones estratégicas que individual o colectivamente puedan asumir los trabajadores. (López, 2003, 78 y 79).

La construcción teórica expuesta anteriormente, le permitió a López Pino, en primer lugar, contextualizar las características propias del entorno económico y del mercado de

trabajo en Colombia. Determinando, de esta manera, un punto de partida para su análisis de la trayectoria histórica de las relaciones laborales que se configuraron en el país al inicio la década de los noventa. De esta forma, toma como contexto exterior la apertura al comercio internacional y el planteamiento de una nueva relación entre el Estado, las instituciones y el mercado. La autora especifica cómo esto influyó para que se adoptaran dos estrategias internamente: de un lado, el desmonte del proteccionismo, para dar paso a la internacionalización de las economías; de otro lado, una política de privatización, dirigida a vincular a lógica del mercado a los bienes y servicios de carácter colectivo. Lo anterior, sustentó el contexto universal de la crítica neoliberal a los gobiernos que, con excesiva burocratización y corrupción, condujeron a la estatización de la política económica y social. Además, las políticas derivadas del modelo de Industria por Sustitución de Importaciones habían alcanzado un límite, que convirtió la intervención del Estado en el mercado en un elemento que impedía una eficiente asignación de recursos (López, 2003, pp 116-145).

A renglón seguido, López examina la influencia de la introducción de los modelos de gestión de calidad en las empresas, los efectos de las políticas de flexibilización y las estrategias que adoptó el sindicalismo en este escenario. Es así como evidencia tanto la ausencia de estrategias por parte del movimiento sindical para enfrentar este contexto impuesto por las políticas neoliberales, como la poca consolidación histórica de un poder de negociación para enfrentarlo. Lo anterior, contribuyó a la atomización y falta de organización del movimiento sindical, dificultando sus labores para enfrentarse a la flexibilización desde la estructura misma de estas organizaciones. Las confederaciones y federaciones se organizaron y se enfocaron en asuntos del orden político, muchas veces contrarios a la voluntad y las aspiraciones de los sindicatos y sus afiliados, alejados, además, de la realidad del proceso de trabajo, las relaciones con la empresa y su cotidianidad.

Por otro lado, primó el desinterés de las organizaciones sindicales de base en enfrentar la implementación de los modelos de calidad. Esta situación generó: 1) ausencia de coordinación para reconocer los aspectos que componen los modelos y, así, abordarlos más allá de lo negativo; y 2) explicar sus efectos a la misma base de trabajadores e involucrarlos para su conocimiento y defensa contra este. Lo último, en consideración de la

autora, habría supuesto una verdadera estrategia desde los mismos centros de trabajo y no desde el simple alejamiento discursivo sobre los modelos de calidad (López, 2003 pp 262-267).

López Pino explica que las organizaciones sindicales adoptaron tres tipos de estrategias frente a los modelos de calidad. En primer lugar, la estrategia de rechazo de la organización sindical al modelo de calidad, a pesar de que la mayoría de los trabajadores aceptara dicho modelo, afectando así la vida del sindicato en la empresa. En segundo lugar, la estrategia de involucramiento, en la cual la organización sindical se ha preparado para la implementación del modelo de calidad, procurando negociar sus efectos y regulación en su implementación. De tal manera, logra que la empresa ceda ante la presión de los trabajadores y acepte el acompañamiento de la organización sindical. En tercer lugar, el despliegue de una estrategia que la autora denomina como conservadora. En este caso, la organización sindical tiene una posición en la cual se margina del debate, es indiferente al cambio y negocia en aquellos márgenes donde no hay una propuesta explícita sobre las modificaciones a las condiciones de trabajo. Entonces, deja que sean los mismos trabajadores los que se adapten o den respuesta al nuevo escenario (López, 2003. pp. 267-268).

Las empresas, por su parte, entendieron que, a través de la implementación de los cambios en la estructura productiva, ampliarían su autonomía en la administración de las condiciones laborales. Así, incrementan su autoridad, discrecionalidad, reserva y administración de la fuerza de trabajo, ante la poca fuerza de negociación de los sindicatos y su falta de propuestas en el nuevo contexto. Por lo tanto, los empresarios desplazan la negociación de las protecciones sociales, para que se limiten a mitigar o compensar la intensificación del trabajo. También aíslan la intervención del sindicato en la gestión administrativa, para comprometerlo con las implementaciones del modelo de calidad en la empresa. Recurren, a su vez, a los pactos colectivos para negociar y ampliar su influencia en las relaciones individuales laborales, de los trabajadores temporales o trabajadores recién ingresados, para propagar sus cambios organizacionales en las empresas y debilitar la influencia del sindicato (López, 2003. pp. 264-266).

De esta manera, López esboza cómo, en los casos escogidos para su estudio, el entorno económico y el contexto exterior contribuyeron a que los actores sociales de las relaciones laborales respondieran, adoptaran e implementaran estrategias frente estos nuevos escenarios. Esto le permitió, además, indagar respecto a cómo el mercado de trabajo determina al mismo tiempo aspectos relacionados con el costo del mercado local. Estos se encuentran asociados a un empleo específico, así como a las normas y costumbres inscritas a la institucionalidad del mismo. A partir de ello, se establece la regulación y los límites de la competencia entre trabajadores, fijada por el Estado. Esto con el fin de crear segmentos de trabajo no competitivos entre los empleados y cuyas oportunidades están limitadas a las políticas de ingreso a estas redes no competitivas, por parte de las empresas. Lo anterior conforme con una cualificación especial que está determinada por una reglas de acceso, que generan un sistema de relaciones laborales de carácter cerrado (López, 2003: pp. 271-301).

En segundo lugar, López incluye el entorno político como una dimensión que le permite analizar el grado de institucionalización de las relaciones laborales en Colombia. Este se configura como un aporte particular y relevante de la autora a los estudios elaborados desde la escuela de Opciones Estratégicas. Lo anterior, en tanto le permite exponer cómo la trayectoria de la formación del sindicalismo, y su interrelación con los partidos políticos, ha resultado en una estructura sindical cuya participación en la formación de las relaciones laborales está adecuada a los intereses de las empresas. Esto, en la medida en que se restringieron los espacios de negociación y sus instituciones. Por tal motivo, López señala que el sistema político colombiano, al generar la exclusión desde la formación de oligarquías, posicionó la violencia como un método que legitima y soluciona los conflictos, aspecto que también permeó las relaciones laborales en el país (López, 2003. p. 223-224).

Lo anterior le permite a la autora establecer unas diferencias enmarcadas en los aparatos productivos, los cuales se desarrollan de forma paralela a una clase política, independiente de los partidos y que no representa los intereses de los trabajadores. A esto, López agrega que es preciso tener en cuenta la relación entre el sindicalismo, el Estado y los partidos políticos, en especial, a partir de la década de 1960. Este momento se caracteriza por el posicionamiento del trabajo al servicio del Estado como una de las principales fuentes

de empleo. Con todo, la restricción al derecho de huelga y de asociación de los mismos empleados públicos conllevó a una fase de radicalización política, seguida de una etapa de sindicalización masiva que, posteriormente, contribuyó a la fragmentación del movimiento sindical (López, 2003. pp. 31-32).

Esta fragmentación del sindicalismo, de acuerdo con López, tiene dos situaciones originarias. De un lado, el prejuicio de la asociación de los sindicatos y sus acciones con la lucha insurgente armada, anudada a la consecuyente violencia contra el sindicalismo por parte de grupos paramilitares. Del otro lado, la percepción de sus acciones como subversivas, asociándolas a un problema de orden público. Lo anterior contribuye a que la aspiración empresarial fuese mantener controladas a las organizaciones sindicales al interior de la empresa. Esta situación también es vista como un factor de debilidad del movimiento sindical, dado el cuestionamiento a la legitimidad de sus acciones. Además, el distanciamiento e inacción en la base trabajadora acentúa las deficientes prácticas democráticas de los sindicatos. De igual manera, distorsionan su finalidad y provocan el alejamiento entre la base de trabajadores y trabajadoras frente a estas organizaciones (López, 2003. pp. 234-235).

A continuación, Carmen Marina López analiza el impacto que tuvieron la introducción, ascenso y expansión de las políticas neoliberales sobre las relaciones laborales en Colombia. La autora explica cómo estas conllevaron al desgaste de las instituciones que regulan el empleo en Colombia, caracterizadas históricamente por su fragilidad. A su vez, se encargaron de mercantilizar la fuerza de trabajo, generando la ausencia de redes de apoyo, al estar fuertemente condicionadas por el patrón de aspiración social a un empleo estable y debido a la cualificación de las tareas domésticas como empleos abaratados frente a los costos asociados al mercado. Lo anterior condujo a que el Estado, como institución, se desligara de los aspectos regulatorios que debía ejercer. Permitiendo, también, que la empresa se apartara de su papel regulador de las protecciones sociales, incluso en aquellos mínimos ya adquiridos por los trabajadores. Esta situación terminó por despojarlos de los logros de mejoramiento salarial y prestacional, a la vez que limitó la movilidad al interior de la empresa. De tal forma, se reforzaron la temporalidad y las incertidumbres derivadas

de la desprotección social, además de la calificación necesaria para la promoción en el ascenso social (López, 2003. pp. 163-166).

En este escenario, las instituciones –como el Estado y la empresa– terminaron por incrementar el conflicto político al limitar su participación y condicionar su actuación conforme a las fuerzas del mercado. Por su parte, el conflicto político seguía siendo instrumentalizado por el ejercicio de la violencia contra las organizaciones sindicales, reduciendo aún más su capacidad política y social en sus esfuerzos de detener el proceso de mercantilización de la fuerza de trabajo, como aspecto contrario al pleno empleo. Lo último, ha estimulado la segmentación laboral y ha expulsado a los trabajadores que no tienen un acceso directo a las protecciones sociales. A su vez, limitan la necesidad de evaluar la asociación sindical como una forma de defensa de sus intereses, contribuyendo al aumento de la proletarización (López, 2003. pp. 163-165).

De esta manera, Carmen Marina López plantea que el aspecto macro de las relaciones laborales enmarca sólo una parte de la política de dichas relaciones y es extensivo a todo su conjunto como tal. La debilidad institucional de estas relaciones se caracteriza por un sistema económico heterogéneo y frágil y, a su vez, por un sistema político oligárquico y excluyente, que no admitió la articulación de intereses de los trabajadores y las organizaciones sindicales. Estas condiciones implicaron que las políticas industriales estuvieran ausentes y se haya dado paso a unas instituciones democráticas frágiles, socavadas por la violencia política (López, 2003. p. 222).

La relevancia del papel del sindicalismo, de acuerdo con López, radica en que su actividad es un elemento que contribuye a organizar el conflicto, derivado del proceso de trabajo e industrialización. Conlleva al crecimiento del mercado de trabajo, a la vez que permite su integración en el mismo de una manera más simple. Sin embargo, en la trayectoria histórica del sindicalismo en Colombia, durante su surgimiento y desarrollo, se han implementado políticas públicas que buscan someter y controlar sus formas de lucha y organización. Por lo cual, se asocia a las tesis de la combinación de todas las formas de lucha, especialmente la huelga, que es un derecho y un ejercicio reconocido y regulado por

el Estado. Al mismo tiempo, mitificada como una acción que está en contra del desarrollo empresarial. En consecuencia, el efecto de la violencia política y la asociación del sindicalismo a la actividad guerrillera, en su enfrentamiento armado contra el Estado, ha llevado a que el empresariado opte por el aislamiento de la organización sindical en la construcción de las relaciones laborales. La autora señala entonces que el conflicto armado interno se ha desarrollado a través del enfrentamiento de clases o el marginamiento y control de la organización sindical (López, 2003. p. 225-234).

De igual manera, López describe la actividad sindical como una situación que no se aprueba, pero que es necesaria para la comunicación con los trabajadores. Agrega que la percepción de los últimos, sobre las organizaciones sindicales, es que estas ejercen comportamientos poco democráticos. Consideran que los sindicatos no generan un espacio de negociación con la empresa y que se han alejado de la defensa de los intereses de sus afiliados. Teniendo en cuenta fenómenos como la inestabilidad en el empleo, la violencia y la excesiva burocratización del ejercicio sindical, los trabajadores inician acciones individuales en defensa de sus derechos, sin el apoyo o asesoramiento de las organizaciones sindicales (López, 2003. Pp. 235-243).

La apreciación de Carmen Marina López, sobre la organización industrial y la regulación de los conflictos laborales en Colombia, apunta a las características apenas formales en lo que se refiere a la concertación y la negociación colectiva. Esto en tanto se ha posicionado al empresariado con un poder amplio para decidir, sin oposición, diferentes aspectos de las relaciones laborales. No acepta la intervención del Estado, ni cede fácilmente a un consenso alrededor de estas. Lo anterior es también una consecuencia del papel que ha ejercido el gobierno frente a la sociedad civil, en el intento de cohesionar unilateralmente la amplia gama de intereses a través de figuras jurídicas o políticas de carácter excepcional. Todo ello para conjurar tanto el descontento social como cualquier expresión política que no esté alineada con los intereses políticos tradicionales (López, 2003. pp. 236-237).

Estas tensiones le permiten a López esclarecer su percepción sobre la legislación laboral en Colombia. Esta, desde su expedición en el estado de sitio, se ha dirigido a conjurar la acción de los sindicatos. Los sanciona por ejercer la huelga, a la vez que asegura su

sujeción y dependencia a las decisiones del Estado cuando prohíbe su organización y participación en política en el escenario público. Esta situación confinó a los sindicatos al espacio de la empresa, excluyéndolos y anulando su fuerza en el espacio político. Adicionalmente, reforzó el carácter patronal del reconocimiento de derechos por parte de los empresarios. En consecuencia, al ser negada su participación social, le restó fuerza para reclamar el hecho de hacer parte de la sociedad (López, 2003).

Por lo anterior, López Pino expone que la imposibilidad de alcanzar la negociación de una política de carácter colectivo, con la finalidad de establecer de manera institucionalizada un sistema de relaciones laborales, es consecuencia de las características mismas del sistema político colombiano. También, resulta de un movimiento obrero sin identidad de clase, y una clase empresarial que no ha tenido interés en negociar o acordar las condiciones de trabajo. Lo anterior, ha dado lugar a una negociación colectiva que excluye un modelo de concertación sobre las estructuras empresariales. Este, a su vez, limita la acción de los obreros en la defensa de su trabajo, restringiéndolos al ámbito de las mejoras salariales y prestacionales (López, 2003. p. 238).

Como resultado del entorno económico y político en Colombia, López plantea unas formas de relaciones laborales que se han desarrollado como consecuencia de la respuesta de los actores en los entornos mencionados. Además, refiere que algunas de estas relaciones se han transformado: han adquirido mayor relevancia o han desaparecido. A continuación, enunciamos brevemente las formas de relaciones que formula la autora: paternalistas y de subordinación sindical (López, 2003. pp. 272-275); neopaternalistas, basadas en la exclusión o subordinación sindical (López, 2003. pp. 276-280); antagónicas (López, 2003. pp. 278-286); basadas en compromisos productivistas y pragmatismo o exclusión sindical (López, 2003. pp. 287-290); corruptas y de clientela (López, 2003. pp. 290-293); de cooperación conflictiva (López, 2003. pp. 294-297) y relaciones laborales autocráticas (López, 2003. pp. 297-299).

1.4.1. Aplicación del enfoque de la Escuela de las Opciones Estratégicas en las relaciones laborales en el sector público

En este aparte, comenzamos abordando las críticas a la Escuela de las Opciones Estratégicas, planteadas por el sociólogo Juan Carlos Celis. El autor toma distancia de los postulados de esta escuela, puesto que desconocen el carácter histórico en la formación de las relaciones laborales. Celis señala que parte de sus deficiencias y limitaciones se relacionan con su carácter estructural-funcionalista. Es así como se restringe el papel y la dirección que le imprimen los actores sociales, además de dar por sentado un consenso ante las contradicciones y complejidades del proceso de trabajo que, por ende, excluye aspectos relacionados con el conflicto.

No obstante, indica el autor, esta misma escuela elabora, posteriormente, una teoría que pretende integrar las acciones institucionales y las opciones estratégicas. Esto con el fin de ubicarlas en una perspectiva histórica, para explicar cómo se pueden generar, obstaculizar o promover los cambios en las relaciones laborales. En ese sentido, señala que los postulados de la Escuela de las Opciones Estratégicas, recogidos por Katz y Darbshire, desarrollan estudios comparados sobre las relaciones laborales en países industrializados, en los sectores automotriz y de telecomunicaciones. Toman como punto de partida la verificación de semejanzas en las relaciones laborales (convergencia) y los asocia con aspectos de la descentralización de las relaciones, así como la estimulación del diálogo directo entre la administración empresarial y los trabajadores. Dicho aspecto sería consecuencia del decaimiento del modelo de negociación por rama de industria y el estímulo de la administración y gestión de los recursos humanos (Celis, 2008. p. 11).

En este sentido, el autor considera que el resultado evidenció que la convergencia no era plena, puesto que las divergencias eran mayores cuando estas se enfocaban en la noción de modelos de 'prácticas de trabajo'. Esto a través de las dimensiones como la toma de decisiones, la remuneración, la organización del trabajo, la estructura de negociación, la estabilidad y carrera laboral. Se distinguen entonces modelos en expansión, como son los de bajos salarios, gestión de recursos humanos, gestión japonesa y grupos articulados. Las conclusiones apuntan a que las divergencias se presentan, precisamente, en los aspectos de

la capacidad e influencia de las instituciones de las relaciones laborales, del mercado de trabajo y la sindicalización. Estos aspectos permiten identificar la divergencia al interior de los países y los sectores estudiados. También, posibilitan determinar qué factores contribuyen o limitan esta divergencia (Celis, 2008. pp. 11-12).

Por lo tanto, Celis considera que el desarrollo del debate de la convergencia y la divergencia debe complementar la discusión, en razón a que las investigaciones de Katz y Darbshire no profundizaron en el concepto de la divergencia en las relaciones laborales. Razón por la cual, el autor explica que, a partir de las propuestas de Enrique de la Garza Toledo sobre el enfoque de la configuración socio técnica (el arreglo tecnológico, cultura laboral, relaciones laborales, perfil de la fuerza de trabajo y gestión de la mano de obra), se puede amplificar en la divergencia. Por cuanto dicho enfoque tiene la orientación a estar abierto a otras dimensiones y consigue redefinir las relaciones o los contenidos y significados de las mismas (Celis, 2008. pp. 14-15).

Al respecto, consideramos que uno de los puntos desarrollados por el MIT y que expone la socióloga Carmen Marina López, en el marco de la Escuela de las Opciones Estratégicas, establece como punto de partida para el análisis la construcción de la mentalidad de los empresarios a partir de las historias nacionales y locales. Estas conforman sus concepciones sobre las organizaciones sindicales y la reacción al entorno exterior desde su escala de valores. Dicho aspecto es determinante tanto en la formación histórica de las relaciones laborales y sus estructuras, como de las estrategias que adoptan y que están limitadas a la misma historia y sus estructuras.

Frente a lo anterior, encontramos dos aspectos fundamentales al respecto. El primero, el hecho de que López no es ajena a esta situación en el desarrollo teórico de su tesis, pues consideró que uno de los aspectos, que no fue desarrollado en los estudios del MIT, está precisamente relacionado con el concepto de estrategia. La autora encuentra que dichos estudios consideran apenas la necesidad de integrar la interrelación del empresario con otros actores, aunque sin que fuera explícito. Esta situación llevaría a López a integrar la acción racional para ubicar, de forma concreta, un concepto de estrategia. Dicho concepto se

sustenta en el condicionamiento de los factores sociales e internos de tipo estructural. Conforme con un margen de libertad, se explica cómo un comportamiento racional, respecto sus oportunidades y su capacidad de interrelación, puede amplificar el espectro para el análisis de otros actores sociales de las relaciones laborales. Aunque, en este caso, direcciona el enfoque de las estrategias hacia las desarrolladas empresarialmente.

En segundo lugar, el entorno político, como dimensión de análisis de las relaciones laborales, es también clave para superar las deficiencias propias de los postulados de las opciones estratégicas en sus planteamientos base. Por lo tanto, López resalta que la ausencia del análisis del contexto político, así como del conflicto y la disputa por el poder al interior de las empresas, limitan los estudios de las opciones estratégicas. Lo anterior en tanto se configuran como elementos que permiten examinar, con mayor profundidad, el filtro de las instituciones. Además, ofrecen un mejor entendimiento de las particularidades de los países en vías de desarrollo. Esto, según nuestra consideración, aleja a López de plantear una convergencia de modelos. En nuestro entendimiento, los grados de institucionalización de las relaciones laborales y el grado de legitimidad de los actores, en conjunto con el entorno económico y el contexto exterior, permiten un mejor enfoque para definir la diversidad de relaciones laborales que han surgido en el país y, además, problematizar esta situación en el caso del sector público.

Es preciso señalar, entonces, que las entidades públicas son un producto del sistema político. Su conformación tiene como objetivo la prestación y provisión de bienes y servicios de carácter especializado a la ciudadanía, a través de un proceso de trabajo diferente y direccionado a través de la gerencia pública. Esta última está desempeñada por el nivel directivo de las entidades, con la finalidad de ampliar la gobernabilidad a través de una serie de políticas dirigidas a la mejora de los procesos administrativos de forma continua, de manera que se puedan resolver de manera eficiente los problemas derivados del interés general (Cruz Hernández, 2009).

Por lo anterior, entendemos que las relaciones laborales que se establecen entre el Estado y los empleados públicos son diferentes. Lo anterior, en tanto existen instituciones que administran y determinan dichas relaciones en el empleo público. Razón por la cual,

acogemos el concepto de estructura propuesto por Anthony Giddens. Este autor se refiere a los elementos articulares que cohesionan prácticas sociales identificables de forma similar y que les permite adquirir una forma sistémica. Entonces concibe a la estructura como una presencia que actualiza prácticas en el tiempo y el espacio. Estos, a su vez conforman los sistemas sociales, donde la memoria orienta a los agentes. En este caso, las instituciones detentan un grado de profundidad de la reproducción de las totalidades societarias, en una amplia extensión espacio-temporal, que envuelven también reglas y recursos (Giddens, 2015. p.60).

En el caso particular de las relaciones laborales en el sector público, entendemos que a través de la estrategia, es posible comprender la forma en que los actores de las relaciones laborales adoptan decisiones o comportamientos en una entidad pública. Estas están enmarcadas en una serie de singularidades. Por un lado, las estrategias se establecen en el marco de una relación regida, por medio de instituciones que son impuestas y obligatorias para los actores. No obstante, pero ambos tienen como límite el marco jurídico, que dictamina la forma en que deben comportarse, decidir y actuar.

Por otro lado, las decisiones adoptadas por los actores de las relaciones laborales en el sector público pueden ser abordadas también como el resultado de las alternativas tomadas por los actores, que devienen en un proceso histórico y también político. Hasta cierto punto, estas decisiones son producto de contextos externos a las entidades y pueden influir en las decisiones del nivel directivo de una entidad. De igual forma, pueden confluir en la formación de las relaciones laborales. Por lo tanto, podemos señalar que el Estado ejerce un doble papel que se manifiesta, por una parte, a través de la formulación de las políticas y regulaciones del empleo público y, por otra parte, en su implementación y aplicación a través de las entidades. Si bien esto le permitiría controlar los aspectos jurídicos, políticos y económicos de las relaciones laborales en el sector público, deja fuera de su alcance otros aspectos, como son los sociales o culturales.

De esta manera, acogiendo lo indicado por Giddens, la estructuración de las prácticas sociales implica su reproducción en un espacio y tiempo determinados, a partir de reglas y

recursos. También incluye estudiar los modos en que los actores, que se encuentran inmersos en la interacción, contribuyen a tal reproducción, representada en una dualidad en la estructura. Así, se posibilita plantear que esta última es más interna que externa a los agentes y, a la vez, se configura como medio y como resultado. Es decir, no se limita únicamente a constreñir, pues también habilita o restringe a los sujetos. Lo anterior, sin que ello implique que las propiedades estructurales no puedan ser controladas en principio por cualquier actor, permitiendo reproducir no sólo las acciones, sino también las condiciones que les permiten llevarlas a cabo (Giddens, 2015. p.60-67).

De otro lado, una parte de este trabajo se dirige al impacto de la negociación colectiva en el sector público. Por esta razón, consideramos necesario efectuar una precisión relacionada con la negociación y sus alcances como institución en el sector público. Por tanto, partimos de dos acepciones establecidas en el ordenamiento legal interno. La primera se ubica desde la incorporación de los instrumentos internacionales, conforme a los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos conciben la negociación colectiva desde una visión amplia, ligada al reconocimiento de los empleadores y trabajadores, con la finalidad de que puedan asociarse por medio de la constitución de organizaciones (OIT 1948). Además de que puedan desarrollar de manera plena el uso de procedimientos de negociación voluntaria, entre empleadores y sus organizaciones, así como entre trabajadores y sus organizaciones. Esto con la finalidad de regular las condiciones de empleo a través de contratos colectivos (OIT 1949).

El sentido amplio de la negociación colectiva, en conjunto con los elementos de asociación sindical, fueron dirigidos a un escenario industrial y empresarial. Por lo que, inicialmente, no se contemplaron las relaciones de trabajo de la administración pública. Este tipo de relaciones fueron abordadas por la OIT sólo hasta el final de la década de los setenta y principios de los ochenta. El abordaje se estipuló a partir de dos convenios, que se dirigen a proteger el derecho de los empleados del Estado a constituir organizaciones sindicales. Adicionalmente, se señala la necesidad de que los Estados construyan procedimientos para negociar las condiciones de empleo en la administración pública (OIT, 1978), fomentando, además, el uso extensivo de la negociación colectiva. Esta última dirigida a regular de las

condiciones de trabajo y establecer la comunicación entre empleadores y trabajadores, junto a las organizaciones que constituyan (OIT, 1981).

Acto seguido, se halla una definición restringida por parte del Estado colombiano, derivada de la incorporación y aplicación de los instrumentos internacionales de la OIT a la legislación interna. No obstante, con sus particularidades políticas y económicas al momento de establecer tal regulación. Al respecto se interpreta que la negociación colectiva está constituida por los procedimientos reglados para el inicio, desarrollo y culminación del conflicto colectivo de trabajo entre trabajadores y patronos. Estos se establecen en la legislación colombiana y se regulan, de manera precisa y taxativa, en el Código Sustantivo del Trabajo. Allí se reglamentan: el inicio del conflicto colectivo, las etapas de arreglo directo, votación y convocatoria a la huelga y la duración de la misma, situaciones de procedencia del establecimiento del tribunal de arbitramento y la celebración de las convenciones colectivas o del laudo que expidan los árbitros al final del conflicto.

Actualmente, se reconoce el derecho de negociación colectiva en el sector público, aunque de manera condicionada. Se excluye, por un lado, la posibilidad de iniciar conflictos de naturaleza colectiva y, de otro lado, las posibilidades de negociar contratos colectivos con el Estado colombiano. Este mecanismo de negociación colectiva está reglamentado por parte del Estado a través del Decreto 160 de 2014, ahora compilado en el Título 2, Capítulo 4 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo. Esto tiene como consecuencia, que esta negociación es excluyente del trámite asignado para los conflictos laborales a nivel industrial y empresarial. De igual manera, integra el principio de que los empleados públicos no pueden iniciar un conflicto colectivo de trabajo, por prohibición expresa de la legislación. Por tanto, se les permite únicamente a presentar un pliego de solicitudes limitadas a discutir las condiciones de trabajo.

Este mecanismo de negociación colectiva en el sector público ha reglamentado el campo de aplicación y las excepciones sobre quienes no pueden beneficiarse de los acuerdos colectivos. Determina los aspectos que son objeto de negociación y cuales no lo son, además de señalar la forma en que se deben conforman las condiciones de representatividad de las

organizaciones sindicales. Esto incluye: las reglas y etapas de la negociación y mediación, el contenido de las actas de acuerdo, el término del depósito de las actas ante el Ministerio del Trabajo y el plazo para que se expidan las órdenes que materialicen lo acordado.

Un aspecto particular, en el que es deseable hacer claridad en esta acepción legal, es la delimitación de la negociación a partir de niveles espaciales. Esto es, el Estado establece, por un lado, una negociación colectiva de carácter general o de contenido común a nivel nacional (que afecta transversalmente a todos los empleados públicos). Esta puede desarrollarse en dos escenarios: 1) aquella que se lleva a cabo con representantes de las confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos, junto a los representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otras autoridades administrativas nacionales; y 2) la negociación general de carácter territorial (en el orden departamental, municipal o distrital). De otro lado, se ha establecido espacialmente la negociación colectiva de carácter singular o de contenido particular, la cual afecta a los empleados por cada entidad nacional, departamental, municipal o distrital.

Frente a lo anterior, tomando lo señalado por Carmen Marina López –quien cita a Rainer Dombois–, desarrollaremos dos problemáticas importantes. En primer lugar, consideramos que la excesiva regulación desde lo jurídico, de la negociación colectiva en el sector público, es un aspecto clave para entender que ésta ha sido dirigida a delimitar y aislar la capacidad de negociación de los sindicatos, en el desarrollo de las relaciones entre el Estado y los empleados públicos. Dicho aspecto contrasta con la autonomía de cada entidad pública en la ejecución y aplicación del marco normativo de las relaciones laborales sobre sus empleados. Por lo tanto, observamos la utilidad instrumental de la regulación a la negociación colectiva en el sector público, pues contribuye a reducir y excluir los conflictos entre el Estado y los sindicatos de empleados públicos, a través de la vía normativa. Lo anterior, sin establecer ningún espacio en la negociación para enfrentar sus contradicciones más allá del plano formal. Sumado a esto, se niega el ejercicio de la acción colectiva de los sindicatos, mediante los mecanismos de negociación o de presión (Dombois, 1997. p. 341-344).

En segundo lugar, es pertinente establecer la relación entre la tensión constante del papel del sindicalismo en las entidades públicas y su potencial de cambio social frente a la articulación de las coyunturas políticas. La relación con la acción sindical, a partir de la lectura efectuada por Julieta Haidar –en el recorrido de la lectura del sociólogo Richard Hyman (2010. pp. 71-91) sobre la evolución en las posturas positivas o negativas del sindicalismo–, toma en cuenta la tarea que estas organizaciones desarrollan en el seno de la actividad obrera en la sociedad capitalista. Lo anterior en tanto pueden conducir al potencial revolucionario o, por el contrario, pueden inhibir la transformación revolucionaria (Haidar, 2010. p. 72).

La autora aborda la lectura que el profesor Hyman hace sobre el papel positivo del sindicalismo, desde la lectura de Karl Marx. Sin embargo, el mismo autor efectúa una lectura inversa, en la que expone cómo el proceso de industrialización inglés transformó a los sindicatos en apéndices propagadores de las doctrinas industriales liberales y, por ende, protegidos por los mismos empresarios. Esta situación implica una desviación de la idea que Marx y Engels previeron desde un escenario local. Dichas desviaciones se presentan en razón de una aristocracia obrera, representada por una minoría de obreros con privilegios. De esta forma, se genera el aislamiento de quienes no son considerados como mano de obra calificada. Esto, a su vez deriva en la corrupción de los líderes sindicales, ante la pasividad de las bases y el aburguesamiento de la clase obrera (Haidar, 2010. p. 73).

Para efectos de esta investigación, nos interesa retomar la segunda desviación expuesta por Hyman, denominada como la oligarquía –que fue inicialmente formulada por Michels–. Desde esta perspectiva se niega el potencial revolucionario del sindicalismo, centrando su crítica en el desarrollo interno de la tensión democracia-burocracia. En este sentido, la dimensión de la negociación colectiva no refleja una democracia directa en la negociación de salarios y condiciones de trabajo. Se ha requerido de dirigentes especializados que han convertido el proceso de negociación en un elemento externo al funcionamiento mismo del sindicato. Razón por la cual, al externalizar el proceso de negociación, la relación que existe entre la base y la dirigencia o líderes sindicales deviene en que estos se apoderan de los cargos sindicales al no tener otro tipo de ingreso. De tal

manera, generan una dependencia del conocimiento acumulado en el proceso de negociación. Así, su reemplazo o relevo se torna difícil en razón de las habilidades desarrolladas en la trayectoria de las negociaciones. Entonces, su nivel de decisiones se establece al margen de la base, en tanto esta no se opone ni actúa en contra de su dirigencia.

Por tanto, el sindicato es una organización que está comprendida dentro de la evolución de un proceso institucional. Dicho proceso es una consecuencia directa de la externalización de funciones, limitado a defender los derechos negociados como, también, sus actividades institucionales. Como organización debe conservar estas actividades para su supervivencia, legitimidad y eficacia, en aspectos tales como la negociación, la contratación colectiva, representación de los trabajadores afiliados, entre otros. Es así como el sindicato se termina alejando de la finalidad revolucionaria, puesto que debe contribuir y mantener su papel frente a los empresarios y al Estado (Haidar, 2010. p. 76).

Sumado a lo anterior, la negociación colectiva ha desarticulado el conflicto colectivo a través de los mecanismos de diálogo. Esto deriva en su debilidad institucional, por lo que, de acuerdo con Serge Mallet, la limitación e influencia de la negociación colectiva reemplazada por la necesidad del diálogo o free bargaining, desplaza la lucha y el conflicto a un plano secundario e institucionalizado. En consecuencia, los sindicatos buscan en los partidos políticos la protección de aquello que han conseguido, fragmentando su unidad y condicionando políticamente al movimiento obrero. Esto en la medida en que el Estado favorece la concentración del capitalismo y profundiza la globalización de la economía, al respaldar a los empresarios y contribuyendo al deterioro de la revolución (Mallet, 1969. pp. 36-37).

En este sentido Mallet se pronuncia al señalar que las grandes centrales obreras, agrupadas en confederaciones y federaciones, desempeñan un papel en el que no ejercen una confrontación a gran escala. Como consecuencia, prefieren obtener y conservar ventajas que legalmente se han consagrado para su existencia, así como defender las instituciones que se han establecido para dicho propósito. Dentro de estas se encuentra la representación, razón por la cual son objeto de fortalecimiento constante en los conflictos y sus acciones se restringen a sus intereses. Lo anterior implica una problemática para establecer un puente

entre la manifestación del Estado y las acciones que se orientan en la base. Dicha problemática está dada por la limitación a la lucha reivindicativa del sindicalismo, que se aleja de la toma de decisiones macroeconómicas y de la participación efectiva en la configuración del poder.

Entonces la organización sindical se configura apenas como un actor de la regulación de las necesidades económicas. No tiene una orientación clara y específica en el diseño de las políticas y se limita a legitimar la propagación de la sociedad capitalista, sin ninguna aspiración de poder o transformación dentro de la estructura. Por tanto, para predicar la existencia de un verdadero sindicalismo revolucionario, se debe coexistir necesariamente con el conflicto. Si bien la eliminación del capitalismo no es una solución inmediata, conlleva a plantear que el sindicalismo tiene como opciones: 1) aceptar el sistema en el que participa, delegando su misión en otros actores, o 2) puede aceptar el sistema, pero no asumir la responsabilidad de la acción y permanecer pasivo (Mallet, 1969. pp. 37-39).

Relacionamos este aspecto de la gestión de los cambios por parte del sindicalismo con la problemática derivada del mecanismo de negociación colectiva en el sector público. En particular, respecto a la restricción de los temas que son objeto de negociación y a las estrategias desplegadas por el Estado para filtrar aquellas solicitudes que pretendan gestionar cambios al mismo Estado o a las entidades públicas. En este sentido, la acción de los sindicatos no sólo se ve restringida sino que instrumentaliza el mismo mecanismo: la negociación colectiva. Esto con el fin de anteponer la estabilidad organizacional de aquellas peticiones que pretendan gestionar algún cambio sin el control del Estado. Este aspecto genera que las estrategias de los sindicatos, en este escenario, no sólo sean limitadas y predecibles. Los empuja a diversificar sus opciones hacia contextos más impredecibles y fuera de su control, como es el escenario político. Además, revelan la fractura y distancia entre los objetivos que las centrales obreras discuten en la negociación de carácter general y de la lucha de las organizaciones sindicales de base en la negociación de tipo particular.

Por lo tanto, en este trabajo entendemos el concepto de participación política del sindicalismo como aquella mediante la cual una colectividad obrera se inserta en el ejercicio

político. Lo anterior, con el propósito de buscar o generar cambios favorables hacia las organizaciones sindicales y la clase obrera, dentro del sistema político. De forma tal que permita compensar las desventajas o restricciones que les han sido históricamente impuestas desde las estructuras políticas y económicas. Sin embargo, desde esta conceptualización se debe entender que el grado de inserción o de compromisos en el sistema político pueden fortalecer, comprometer o debilitar las propias acciones de las organizaciones sindicales.

Conclusiones

En el balance teórico que se ha abordado en el presente capítulo, saltan a la vista las precisiones acerca de lo que implican las diferencias en el uso de los conceptos de las relaciones laborales, relaciones industriales y los postulados de la Escuela de las Opciones Estratégicas de los actores. Aplicadas particularmente en el caso colombiano, suponen considerar la acumulación de la experiencia histórica, expuesta por Carmen Marina López Pino. Estas resultan acertadas, en la medida que se detalla la manera en que los actores sociales de las relaciones laborales expresan sus propios intereses, conforman una serie de prácticas que generan un constante conflicto –en la relación interna y externa– o que pueden llegar a fragmentarlos. Dichas situaciones dan origen a formas específicas de relaciones laborales, determinadas por el contexto político y económico. De acuerdo con la forma en la que dichos actores asumen e interpretan el conflicto capital-trabajo, las expectativas son definidas por el mercado y la competitividad (Mallet, 1969. p. 269).

De esta manera, a partir de la propuesta de Giddens, entendemos las relaciones laborales como una institución que regula la interacción y las acciones de los actores que participan en estas, registrando prácticas asociadas al proceso de trabajo. Estas relaciones se estructuran alrededor de una actualización de tales prácticas, a través de formas organizativas en un tiempo-espacio. Es así como, a partir de contextos económicos y políticos, los aspectos asociados a la disputa por el control de la forma de producción, se convierten en sistemas. Estos últimos controlan la estructura a través de una presencia profunda y persistente, que se proyecta de forma constante hacia situaciones futuras que, a su vez, darían lugar a las diferentes formas de relaciones laborales.

De esta manera, al aplicar los conceptos de relaciones laborales e industriales en el sector público, se aborda la dimensión esencial de la naturaleza de la vinculación legal y reglamentaria. Esta vinculación es entendida como el vasallaje a la voluntad y poder del Estado por parte de sus empleados. Los últimos consiguen en contraprestación, por el servicio prestado, una serie de beneficios o prerrogativas accesorias. Entre ellos: una dimensión salarial, que contiene unos alcances remuneratorios y prestacionales; una dimensión de bienestar, que comprende la capacitación y bienestar; y una dimensión que garantiza y recompensa el servicio a través de la estabilidad en el empleo público. Lo anterior, por medio del sometimiento del empleado a las condiciones del Estado, aceptando la medición de su gestión a través de los mecanismos que determinan el cumplimiento y la calidad de los productos y servicios que preste en su nombre y representación.

Por otro lado, se plantean las definiciones alrededor de la negociación colectiva. Aquí, se entiende tal concepto en el carácter amplio de su ejercicio, vinculado a los instrumentos internacionales y, por otro lado, en su carácter restringido, a partir de la rígida legislación colombiana. Sin embargo, a partir de la trayectoria histórica del sindicalismo se observa que también influye en la negociación colectiva, explicando las aspiraciones de la política del sindicalismo.

En consecuencia, Dombois aclara, desde la fragmentación del sindicalismo cómo, entre las dificultades de la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga en el caso colombiano, subyacen factores que se han presentado en diferentes intensidades históricas. Estos a su vez convergen en aspectos como la preferencia del sindicato de base o, de empresa, como la forma favorecida de organización impulsada por el Estado. Lo anterior, para contrarrestar la organización y negociación sindical por rama de industria pero que, finalmente, ha sido el resultado de la falta de coordinación de los intereses de los sindicatos. Esta cuestión limita su capacidad de negociación en el espacio empresarial. Situación que refleja la debilidad del movimiento sindical y de la identidad obrera como, también, el surgimiento sindicatos que se han alineado con los intereses de los empresarios, ignorando la identificación de su lucha como una característica de la clase obrera (Dombois, 2019. p. 320).

Para terminar, Dombois explica como la marginalización de los sindicatos ha tenido lugar desde el mismo empresariado. Esto en tanto se asoció al sindicato como un elemento anormal, que subvierte el orden y control sobre la empresa. Además, aislaron cualquier referencia al antagonismo y al conflicto, invalidando cualquier política de cooperación. Como consecuencia, su influencia para participar en el diseño de las políticas económicas fue mermado. No obstante, en relación con su papel en la sociedad capitalista y su capacidad de transformación, las posturas críticas al sindicalismo –expuestas por Julieta Haidar y Serge Mallet– resaltan las limitaciones del proceso institucional de la negociación colectiva. Esta busca defender y reivindicar derechos que no puedan atentar contra las mismas instituciones, las cuales posibilitan su existencia y están insertas en el sistema capitalista. Adicionalmente, el diálogo ha desplazado el conflicto colectivo, inherente en las relaciones laborales. Creando así, la necesidad de que el sindicalismo compense la pérdida de negociación y conflictividad, plegándose hacia los acuerdos políticos condicionando su capacidad de lucha.

CAPÍTULO II

CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO EN COLOMBIA

2.1. Recorrido histórico del empleo público y la negociación colectiva en el Estado colombiano

En este capítulo desarrollamos un marco histórico que pone manifiesto los contextos económicos y políticos que influyen en las entidades públicas del Estado colombiano. Este recorrido nos permite revisar algunas de las coyunturas específicas en torno a las políticas laborales, en el desarrollo de la relación capital-trabajo. Examinar la organización administrativa, tanto del Estado colombiano, como del Distrito Capital, resulta vital, para el objetivo de la investigación.

En este orden de ideas, se da inicio a la disertación abordando el surgimiento de la organización del empleo público en Colombia. Se señalan entonces las reformas que modernizaron la estructura del Estado colombiano a finales de la década de los cincuenta del siglo pasado. Dicha circunstancia se enlaza a las diferencias históricas de la relación legal y reglamentaria de los empleados públicos con los trabajadores oficiales, además de su diferenciación en las relaciones laborales con el Estado. Esto reflejará consecuencias en los aspectos de sujeción y estabilidad en el empleo público, así como en el ejercicio de la asociación sindical, la negociación colectiva y la posibilidad de ejercer el derecho de huelga.

En un segundo punto, se elabora una trayectoria de la reconfiguración estructural del Estado colombiano y del Distrito Capital, a partir de los antecedentes relevantes a la Constitución Política de 1991. También se abordan aspectos posteriores a dicho escenario, relacionados con la introducción del modelo de calidad adoptado al interior del Estado. De esta manera, se busca contextualizar históricamente cómo afectó y qué cambios implicó el modelo en la organización administrativa. Lo anterior, pretende resaltar cómo las políticas neoliberales se reflejaron en los cambios políticos, jurídicos y económicos que consolidaron la reconfiguración y renovación del Estado colombiano. Lo que a su vez conllevó a la

implementación constitucional y legal del modelo de calidad en las entidades públicas de forma progresiva.

Finalmente, se elabora una trayectoria de las administraciones presidenciales desde el año 1998 hasta el 2017. Nos enfocamos en las contribuciones relevantes a la organización administrativa del empleo público en Colombia, a partir del gobierno de Andrés Pastrana Arango, los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y parte de los dos periodos de gobierno de Juan Manuel Santos Calderón. A renglón seguido, construimos un recorrido por las alcaldías distritales de Bogotá, desde la primera elección popular de alcaldes, hasta el primer año de alcaldía de Enrique Peñalosa. El propósito de esta tarea es examinar las particularidades administrativas y del empleo público en el Distrito Capital. Paralelamente, se indagará en las líneas históricas propuestas, la aparición y desarrollo de la negociación colectiva entre el Estado y los sindicatos de empleados públicos. Del mismo modo, se explorará el momento en que fue aplicado este mecanismo por parte del Gobierno Nacional o en, directamente, en la capital colombiana.

2.1.1. Trayectoria del empleo público en Colombia y su regulación

Si bien, el empleo público es consustancial al Estado, resulta preciso realizar un énfasis sobre su organización, a partir de las dos siguientes fases de modernización.

La primera, enmarcada dentro de la reorganización del empleo público, fue producto de las recomendaciones internacionales efectuadas en el año de 1951, a través de la misión del Banco Mundial. Esta misión, dirigida por el profesor Lauchlin Currie, en torno a la reorganización administrativa del Estado, se materializó a través del plebiscito de 1957 que sujetó el poder a los dos partidos tradicionales. En tal momento, se estableció por medio del Decreto Legislativo 0247 de 1957 la noción de ingreso al servicio del Estado, surgiendo así el ascenso por mérito. Posteriormente, regulada en la Ley 19 de 1958 con la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la Escuela Superior de Administración Pública, a través del Decreto Ley 1732 de 1960, se establecieron las primeras categorías de empleo público. Dentro de las cuales, se encuentran los empleos de carrera administrativa y

los de libre nombramiento y remoción, sin que se consideraran aún como servidores públicos a los trabajadores oficiales (Londoño, 2018).

La segunda fase de organización del empleo público, se efectuó una década después, a través del Decreto Ley 3135 de 1968. Allí se reorganizó el empleo público en Colombia, considerando dos grandes clasificaciones de empleados al servicio del Estado: los empleados públicos y los trabajadores oficiales. La reglamentación en los decretos 2400 y 3074 de 1968 y el Decreto 1848 de 1969, precisaron los actuales conceptos legales, acogidos posteriormente en el artículo 125 de la Constitución Nacional. Estos establecen las categorías de empleo en el Estado, tales como los empleos en carrera administrativa (regla general) y de libre nombramiento y remoción (excepcionales y taxativos). En ambos casos, el vínculo con el Estado se origina por un acto legal y reglamentario. Debemos tener presente que aquí se han contemplado los cargos de elección popular y los empleos de periodo fijo y, por otro lado, se encuentra el concepto de los trabajadores oficiales vinculados mediante contrato laboral con el Estado. A lo anterior agregamos que, actualmente, se ha configurado otra categoría de empleo de carácter temporal. Su finalidad está condicionada al desarrollo de labores específicas en proyectos transitorios de la entidad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2004. Art 21).

Por otro parte, se debe considerar que las características del empleado público, frente al trabajador oficial, generan una diferenciación que incide desde el punto de vista histórico. Aunque estos trabajadores tienen determinado régimen salarial y prestacional establecido por la legislación, éste no es inmutable. Lo anterior, toda vez que la legislación laboral ha dispuesto que estos trabajadores tienen la posibilidad de negociar las condiciones en los que se debe desarrollar la relación contractual de trabajo. Por lo que es viable, les sean concedidas prestaciones adicionales a las consagradas legalmente, por vía del mismo contrato de trabajo del reglamento interno de la entidad. Incluso, al celebrar convención colectiva o someter sus diferencias a la decisión contenida en un laudo arbitral.

Es así como, a partir del paralelo entre la relación legal y reglamentaria de los empleados públicos y en torno a las implicaciones de la relación contractual de los trabajadores oficiales del Estado, resulta pertinente recordar que una de las características

esenciales de la vinculación legal con el Estado son las condiciones laborales y la remuneración del trabajo. Dichas condiciones no son objeto de negociación, por lo que son predeterminadas legalmente. Además, las entidades se encargan de aplicarlas de manera obligatoria sobre sus empleados. Por ello, retomamos los aportes de Guillermo Perry Rubio sobre la situación particular del empleo público en la reconfiguración legal de las relaciones laborales. Esta reconfiguración fue iniciada en Colombia con las reformas administrativas impulsadas en el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, desde del Decreto 1848 de 1968. Tales reformas contribuyen a establecer una diferenciación clara entre los empleados públicos y los trabajadores oficiales, en la particularidad de la relación funcional respecto a las actividades desempeñadas por los funcionarios, con destino a la construcción y sostenimiento de obras públicas (Perry, 1986. pp. 38-39).

Desde otro punto de vista, Marcel Silva Romero acierta en señalar que las primeras normas laborales de los trabajadores oficiales en Colombia que tienen sus orígenes en la Ley 6 de 1945 y en su posterior reglamentación en el Decreto 2127 de 1945. Las mismas tuvieron como finalidad regular las relaciones laborales entre el Estado y los entonces denominados trabajadores de obras públicas y trabajadores del Estado. Hasta que, en el periodo comprendido entre 1948 y 1950, el Código Procesal del Trabajo y posteriormente el Código Sustantivo del Trabajo separan las regulaciones de las relaciones laborales de los trabajadores oficiales y de los trabajadores privados (Silva, 2005). Razón por la cual, en el año de 1960, con la expedición en el Decreto 1732, tiene lugar la reglamentación del régimen de los empleados públicos, producto de la primera gran reforma administrativa promovida en la Ley 19 de 1958 (Leyva, 2008) (Silva, 2005).

Esta situación conlleva a que la regulación de los conflictos colectivos de trabajo, así como su negociación colectiva, el ejercicio de la huelga y los mecanismos de arbitraje laboral que se presenten en los servicios públicos, estén bajo la autoridad del Estado. Todo ello regulado en un marco común de negociación para trabajadores privados y oficiales. Con todo, se termina por excluir a los empleados públicos, al prohibir la huelga y detentar la facultad de declarar unilateralmente la condición de la prestación de un servicio de interés público (Londoño, 2018).

Esta realidad permite comprender dos situaciones particulares. La primera, referida a que los empleados públicos se les ha reconocido el derecho de conformar organizaciones sindicales como materialización del derecho de asociación (Artículo 414 del Código Sustantivo del Trabajo). Aunque, se establece de manera restringida a plantear pliegos de peticiones respetuosos, sin el derecho de celebrar convenciones colectivas de trabajo y sin ejercer el derecho de huelga (Artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo). Situación por la cual, los empleados públicos quedan imposibilitados a ejercer presión mediante el empleo de conflictos colectivos para negociar sus condiciones de trabajo y ejercer el derecho de huelga.

Como segundo aspecto, se admitió que la mayoría de las acciones de las organizaciones de empleados públicos posicionaran aspectos relacionados con sus reivindicaciones y demandas políticas. Esto, a través las reivindicaciones de las movilizaciones sociales. Por tanto, la separación legislativa de las regulaciones laborales, de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales, fue dirigida a reconfigurar las relaciones laborales. No obstante, como señala Marcel Silva Romero, al excluirles de la negociación colectiva y el ejercicio de la huelga, el Estado reprimió por vía legislativa y administrativa a los empleados de la Administración Pública (Delgado, 2013. p. 16) (Silva, 2005).

Es por lo anterior que la observación de Rocío Londoño permite comprender cómo el Estado ha buscado la forma de restringir el uso de la huelga, al considerarla un problema que afecta el orden e interés público. Sumado a lo anterior, el Estado ha sido arbitrario en el ejercicio de su autoridad legal, respecto a su facultad de declarar un servicio como público para el control de la conflictividad de sus empleados y trabajadores. De tal manera, se dificulta el ejercicio, no sólo de la negociación colectiva, sino de la huelga como un mecanismo legítimo de protesta. El ejercicio arbitrario de delimitar lo que puede calificarse, o no, como servicio público esencial, representa parte de la dificultad histórica para el desarrollo del sindicalismo en el sector público (Londoño, 2018. p. 207 y p. 305).

2.1.2. Constitución de 1991, surgimiento del sistema de control interno y la concertación basadas en pactos sociales

Desde mediados de la década de los setenta, Colombia gozó de una aparente estabilidad económica. Dadas sus políticas económicas de equilibrio entre el crecimiento y la estabilidad, se mantenía la imagen de una economía sólida, reconocida por no haber sufrido periodos de recesiones, crisis cambiarias o fiscales. Esta imagen se mantuvo hasta entrada la década de los noventa, a pesar de su falta de coherencia en la integración de todos los sectores de la población al mercado. Por su parte, la estructura económica tampoco generó mayores ingresos para reducir los niveles de pobreza en el país. La bonanza económica no repercutió en la salida del atraso industrial, ni se implantaron cambios estructurales del aparato productivo. Esta situación impidió que la economía colombiana obtuviera la experiencia y el aprendizaje en producción de bienes y servicios que el mercado no cobre, así como tampoco obtuvo la independencia económica al encontrarse atrapada por el modelo liberal (López, 2002, p. 113).

Producto del sistema neoliberal, el Estado redujo su intervención en el mercado, privatizando sus activos y sacrificando su capacidad administrativa. Esta política derivó en su baja competencia para regular institucionalmente los espacios de las relaciones laborales. En tanto que, al retirarse de dicho espacio, creó un entorno protegido hacia los intereses de los empresarios, cuyas élites dominantes cooptaron los lugares que en otrora regulaba el Estado y su administración – (López, 2002. pp.113).

El economista Álvaro Zerda Sarmiento, (Zerda, 1993) reconstruye históricamente la trayectoria de las reformas que impulsaron la liberalización del sistema financiero y relativizaron la imposición de los aspectos tributarios sobre las empresas. El autor menciona cómo en el periodo entre 1980 a 1986, las políticas tuvieron como meta estabilizar las medidas tendientes al desmonte de la industria por sustitución de importaciones. Sin embargo, entre 1986 y 1990, se empezaron a reflejar la restricción en el gasto público, el regreso de las medidas liberacionistas del mercado, la reducción burocrática a las

importaciones, la eliminación de los controles a los precios y la reducción de los aranceles que antecedieron dos situaciones particulares (Zerda, 1993. pp.11).

Con el inicio de la reestructuración y el ajuste del aparato productivo, ocurrió la apertura al comercio internacional, que estuvo dirigida a la competencia con las mercancías producidas en el exterior. Aunque, por otro lado, implicó el planteamiento de una nueva relación entre el Estado, las instituciones y el mercado. Estas nuevas relaciones derivaron en: 1) el desmonte de las políticas que estimulaban el proteccionismo, para dar paso a la internacionalización de las economías; y 2) una política de privatización, dirigida a vincular la lógica del mercado a los bienes y servicios de carácter colectivo. Lo anterior, fue agenciado por las críticas neoliberales, centradas en la excesiva burocratización y corrupción. Estas condujeron a la estatización de la política económica y social, al considerar la intervención del Estado como un elemento que impedía una eficiente asignación de recursos en el mercado. –Alvarado, (como se cita en: López, 2002. pp.116).

Las misiones Weisner-Bird en 1981 y Chenery en 1985 –cuyo objetivo fue la asistencia para ordenar de manera más eficiente las finanzas públicas, así como examinar el problema del desempleo y sus soluciones–, permitieron la formulación de políticas para la reestructuración y ajuste entre los años 1986 y 1990. De tal manera, se dio inicio a la modernización del aparato productivo (Ministerio del Trabajo y la seguridad social. 1989-1990). Estas medidas fueron adoptadas durante el gobierno Gaviria, al inicio de la última década del siglo XX. En dicha administración los aspectos financieros, laborales, tributarios y cambiarios sufrieron cambios considerables. Con ello, se hacía cada vez más evidente el retiro del Estado de la actividad económica, a partir de la privatización, supresión o fusión de las entidades públicas. La finalidad de estas acciones se encaminaba a la reducción de la burocracia, suprimiendo la planta de empleados públicos y eliminando la competencia del Estado con la empresa privada. (Zerda, 1993. p.12).

Dichos objetivos se tradujeron en las políticas de flexibilización de las normas laborales, que reorganizaron tanto el empleo privado como el público, por medio de las leyes 50 y 60 de 1990. Estas leyes regularon salarios y prestaciones, validando los principales argumentos en torno a la política centralizada del Gobierno, con el propósito de lograr la

modernización del aparato productivo y el levantamiento de los obstáculos que contribuían al atraso. Además, se pretendía estimular el impulso de la flexibilización, sometiendo el ingreso y retiro de los trabajadores como un factor agregado a la oferta y la demanda de la mano de obra, que responde a las necesidades de la producción y tecnología (Zerda, 1993. p. 9).

Por otro lado, el filósofo Darío Indalecio Restrepo señala que, en las discusiones que dieron paso a la Constitución Política de 1991, se definió la necesidad de integrar los principios neoliberales. De esta forma, se dio lugar a la privatización de la economía, concibiendo así una configuración del Estado mucho más contraída. Dicha política permitió una reorganización administrativa y territorial, con la integración de la ciudadanía en la vigilancia pública administrativa y el reconocimiento de derechos fundamentales. No obstante, la defensa de estos derechos se transfirió directamente a los ciudadanos. Sumado a esto, la autonomía económica y administrativa terminó por limitar las acciones políticas locales, por medio del amplio control de la figura presidencial en la intervención de la planeación.

En consonancia, se conciben objetivos en los que exista un equilibrio económico acorde con las fuerzas del mercado. Sometiendo así aspectos de la política pública a la política económica, además de las particularidades monetarias encargadas de racionalizar y justificar la asignación de recursos (Restrepo, 1992).

Por lo tanto, señala Restrepo, la descentralización administrativa es un elemento en el que se funda la plena participación de los ciudadanos en las actuaciones de la administración pública. Aunque, esta representatividad difiere de la defensa directa de derechos e intereses en los niveles territoriales y, por ende, de su autonomía administrativa. El desarrollo de la participación ciudadana no tiene entonces el mismo desarrollo histórico al de las prácticas participativas, la estrategia política y del discurso. La descentralización, en vez de estimular la democracia, termina atomizándola, en tanto no permite una acción coherente de las instituciones, lo cual promueve la disminución de protecciones sociales en aspectos prestacionales, relacionados con el trabajo o la salud, así como en los aspectos administrativos. Esto, al otorgar herramientas al Estado para reducir el tamaño de la

administración pública (local o nacional) según las necesidades del mercado (como suprimir o fusionar entidades). De tal manera, se posibilita la reproducción de los servicios del Estado, de acuerdo a la asignación de recursos. Todo ello conforme a la efectividad e ingreso real, ajustándose al discurso técnico de estándares de cantidad y calidad (Restrepo, 1992. pp. 191-192).

En este punto, Carmen Marina López explica cómo, al inicio de la década de los noventas, la configuración de las relaciones laborales en el sector empresarial en Colombia tuvo como eje la introducción de los modelos de gestión de calidad. Dichos modelos fueron impuestos con las políticas de flexibilización laboral y tuvieron como consecuencia una inestabilidad laboral, aprovechada para atacar directamente la asociación y ejercicio de las organizaciones sindicales. El proceso de introducción de los modelos de calidad en el sector público resultó más lento, tomando casi dos décadas en implementar su incidencia directa en las actividades de las entidades estatales. Las reformas estuvieron orientadas a que las actividades y procesos se deben encauzar en un resultado que midiera la efectividad y calidad de su gestión hacia la ciudadanía (López 2002 pp.260-262).

La reforma constitucional de 1991 introdujo los cambios relacionados con el uso y administración de los recursos públicos, junto al sistema de control interno en el ámbito nacional –descentralizado a través de las leyes 60 y 87 de 1993–. Dichos cambios se encaminaban hacia el desarrollo y ejecución de las actividades de las entidades públicas, que afecten la administración, su información y sus recursos. Las operaciones acordes con las normas constitucionales y legales vigentes, se encuentran también dentro de un marco de políticas trazadas por la entidad, conforme a “*metas u objetivos previstos*”. Allí, se han establecido una serie de elementos y funciones para implementar el control y desarrollo de dichas políticas, cuyos mecanismos se han organizado a través de un sistema denominado Modelo Estándar de Control Interno (Meci) (Londoño, 2018. pp. 193).

Dicho control se establece por medio de mecanismos traducidos a planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación de la gestión de las entidades públicas, acordes a su planeación estratégica. La medición y resultados permiten a la administración tomar decisiones para la colaboración armónica con otras

entidades. Así mismo, se considera la articulación con la participación ciudadana, lo que contribuye a encaminar la producción de bienes y servicios con destino a ser consumidos o apropiados por grupos de valor identificados por su actividad. Sin embargo, esto involucra a los empleados públicos a través de compromisos vinculados a su desempeño, por medio del mejoramiento continuo de los modelos de planeación. La integración de códigos de ética y principios del servicio público promueven la pertenencia de los empleados públicos a las entidades del Estado, mediante constantes capacitaciones y una programación de gestión permanente. Además, estas actividades se relacionan con la satisfacción del usuario y la calidad de los productos generados. Estos elementos se reflejan a través de la evaluación del desempeño de gestión, asignándole consecuencias directas a su estabilidad en el cargo. Por ende, buscan afectar la permanencia y movilidad en los empleos públicos¹ (López, 2003. pp.322-329).

Dentro de las consecuencias de la Constitución de 1991, en la administración de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) tuvo lugar la política para la implementación de un “*Pacto social para la productividad, precios y salarios*”. Este tipo de pactos tiene sus antecedentes en Europa, entre el final de la década de los setenta y la mitad de la década de los ochenta. Lapsó en el que, si bien no tuvieron un éxito rotundo –más allá de mejorar la negociación y representatividad en los conflictos laborales–, no se ocuparon de implementar una regulación propia de estos conflictos, limitándose a integrar instrumentos internacionales. Siendo menester reconocer su utilidad ante la protección en las relaciones laborales y el estímulo a la participación tripartita promovida por la OIT (López, 2003. pp. 70-76).

En lo referente a Colombia, el pacto social suscrito no estableció mayores condiciones para el desarrollo. Lo anterior, en tanto no tuvo un proceso de concertación, sino que fue el efecto de la imposición de unos sectores económicos y empresariales sobre los trabajadores. Adicionalmente, no implantó los mecanismos que lo hicieran efectivo.

¹ Esta política se extendió y se reflejó adicionalmente en los documentos Conpes 3022, 3069 y 3104 expedidos entre 1999 y 2001.

Aunque abordó temáticas macroeconómicas y de política laboral, no ahondó en las complejidades de éstas. Dejó en competencia de la Junta del Banco de la República establecer las metas económicas reales, pero, sin ajustes reales en las normas de protección a los derechos de los trabajadores, como un aspecto fundamental. De esta manera, se dejó a merced de ellos aspectos relacionados con su actividad de trabajo, además de que impidieran la regulación de las organizaciones sindicales y mermaran la protección de la actividad sindical (López, 2003. pp. 70-76).

Aun así, durante el gobierno de Samper, en 1997, se logró un cambio significativo que permitió la incorporación a la legislación colombiana de los convenios 151 y 154 de la OIT. En estos se establece con claridad la posibilidad de que las organizaciones sindicales de empleados públicos tengan la facultad de iniciar una negociación colectiva, relacionada con las condiciones de trabajo de los empleados público. Si bien el acceso y reconocimiento a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados públicos tuvo lugar en el marco del cambio constitucional de 1991, los pronunciamientos judiciales reconocieron: la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a la administración acerca de las condiciones de trabajo (Corte Constitucional, 1994); el no condicionamiento de la negociación colectiva de los empleados públicos a la autoridad del Estado, para fijar y determinar estas condiciones unilateralmente (Corte Constitucional, 1998); la ratificación del derecho restringido a negociar por parte de las organizaciones sindicales sobre las condiciones de trabajo (Corte Constitucional 2000). Sin embargo, se mantuvo la prohibición de que los empleados públicos presentaran pliegos de peticiones a las entidades públicas (Corte Constitucional, 2005).

2.2. Reorganización administrativa y control del gasto estatal en el gobierno de Andrés Pastrana Arango

En el gobierno presidido por Andrés Pastrana Arango (1998-2002) se centró en los gastos de funcionamiento de las entidades públicas a nivel nacional y territorial. Esto a través de ajustes de carácter tributario al régimen de transferencias y de administración de los pasivos pensiones, a cargo de las entidades públicas. Lo anterior se materializó en su logro más importante, a saber: la reorganización administrativa y la supresión de entidades

públicas, adecuando la estructura orgánica del Estado conforme con los lineamientos señalados en la Constitución (Corte Constitucional, 1994).

En miras de cumplir con la reorganización administrativa el gobierno de Pastrana se enfocó en el recorte del funcionamiento del Estado. Esto a través de su contracción y de la redirección de la concepción del empleo público, a partir de la medición de su efectividad. Se establecieron como principios esenciales en la Ley 489 de 1998 la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios a cargo del Estado. Así se dio paso en la reforma, de manera abierta, al principio estricto de jerarquía burocrática, que era un punto en contra de la flexibilización en la gestión y operación en el sector público (Delgado, 1999. pp. 484).

Lo anterior, se refleja en la autonomía y la autogestión como ejes para transformar el esquema de funcionamiento de la administración pública. Se establecen entonces procedimientos de intervención y vigilancia por parte del ciudadano, que se dirigen a controlar los bienes y servicios sociales ofertados por el Estado, a través de mecanismos que controlan su prestación. Esta fue la razón por la cual, las entidades públicas, también incorporaron en su esquema de funcionamiento la competencia para el mejoramiento de la oferta de sus servicios, su racionalización y el ordenamiento de sus procesos. Para que, de esta manera, se produzcan resultados satisfactorios en las gestiones al público y en la prestación de servicios sociales a la ciudadanía, en la medida de las posibilidades políticas y económicas del Estado (Delgado, 1999. pp. 485).

Ahora bien, la estrategia de modernización es uno de sus desarrollos más evidentes. Así, la Ley 443 de 1998 se enfoca en centralizar y unificar toda la legislación relativa y dispersa del empleo público, además de unificar aspectos tales como: la reforma a las entidades públicas, la regulación y desarrollo de los concursos públicos de mérito para el ingreso a la carrera administrativa, la regulación y diseño de instrumentos de evaluación y medición del desempeño de empleados públicos, los programas de estímulos y la capacitación en el empleo y, especialmente, modifica las causales del retiro del empleo público.

En concordancia, con el rediseño del funcionamiento del sistema nacional de carrera administrativa, se implanta la posibilidad de retirar a un empleado público en carrera si ha obtenido una calificación deficiente en la evaluación de desempeño. Por lo cual, se crea una nueva causa de tipo legal, que establece una consecuencia al incumplimiento de las metas que contribuyan con el objeto de la entidad, sus planes estratégicos y de gestión. Por lo tanto, la entidad puede proceder a declarar su insubsistencia mediante un acto administrativo².

2.3. Reorganización del empleo público y reducción del Estado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

El balance del desempeño de los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, (2002-2006 y 2006-2010), tuvieron como característica primordial su continuidad, a través de la aprobación de la figura de la reelección presidencial. Lo anterior tuvo lugar en medio de una compleja polémica, producto de una coyuntura que enfrentó a los sectores económicos con los sociales. Dicho enfrentamiento se relacionaba con las políticas de recuperación económica, que iban en detrimento de las condiciones laborales y pensionales.

El centro de la gestión administrativa del gobierno Uribe, se enfocó en el ahorro y austeridad, que puede lograrse a partir de la contracción del Estado. Se partió de la premisa de que las entidades públicas tenían a su cargo pasivos laborales y pensionales imposibles, asumidos por las finanzas públicas. Por otro lado, se argumentó la necesidad de mejorar la eficiencia y efectividad de las entidades en la prestación de sus servicios a la ciudadanía. Con lo anterior, se justificó la reestructuración, fusión, supresión y liquidación de entidades públicas del orden nacional entre el 2002 y el 2009. Sumado a esto, se apuntó a reducir los costos y cargas laborales y de operación de la entidades (como fue el caso del cambio de naturaleza de los servidores públicos vinculados a las entidades públicas encargadas de las prestaciones de los servicios de salud) (DNP, 2002).

² *Cfr.* Ley 443 de 1998 unificó la regulación del empleo público fue derogando los aspectos dispersos contenidos en las leyes 61 de 1987, 27 de 1992, 10 de 1990, el Decreto-ley 1222 de 1993, pero mantuvo algunas regulaciones contenidas en el Decreto-ley 2400 de 1968, el Decreto-ley 694 de 1975, el Decreto-ley 1034 de 1991, el Decreto 2169 de 1992 y la Ley 105 de 1994.

En consecuencia, el gobierno de Uribe Vélez puso en marcha una serie de modificaciones a las legislaciones laborales, tanto en el sector privado –a través de la Ley 789 de 2002– como en el sector público. Estas reformas comenzaron con la expedición de la Ley 790 de 2002, en la cual se organiza el programa de renovación de la administración pública. De esta forma, se le confiere la facultad de fusionar o suprimir entidades públicas, desprotegiendo y aminorando los aspectos de vigilancia pública, de por sí ya precarizada. Ejemplo de ello fue la inspección y control de tipo laboral que efectuaba el Ministerio de Trabajo, al fusionarla con el Ministerio de Salud Pública, creando el Ministerio de la Protección Social (DNP, 2010).

Así mismo, los proyectos de reformas a la administración pública de este gobierno fijaron las pautas y condiciones con las cuales se ejecutaría su política dirigida a profundizar el recorte del gasto público, escenario que se prestó para la reducción del Estado (Dafp, 2012) y (Escuela Nacional Sindical, 2010). Este hecho impactó en el empleo público, al suprimir numerosos cargos en las entidades, promoviendo una reforma administrativa que relativizó su estabilidad laboral. Dicho aspecto se convirtió en una política institucional en el año 2003, a través del documento Conpes 3248 del Consejo Nacional de Política Económica y Social. Allí se estimó que el desempeño institucional debe tener el papel de un *Estado gerencial*, que debe fortalecerse a partir de un cambio en el manejo de lo público y, además, debe tener un enfoque diferencial encaminado a la: “[...] renovación de la administración pública: austeridad, eficacia y eficiencia, gestión por resultados, y flexibilidad administrativa [...]” (DNP, 2003. pp. 4-5).

La propuesta del estilo de gestión gerencial de las entidades públicas, tenía como finalidad llevar a cabo la *evaluación de las políticas públicas* y de la *gestión estatal*, para la vigilancia y participación de la ciudadanía. De manera que, teniendo en cuenta aspectos como la transparencia y la buena utilización de los recursos públicos, se pudiera ejercer control por parte de la ciudadanía y respaldar una gestión pública eficaz, contando con un acceso veraz de la información pública (DNP, 2003. pp. 4-5). Sin embargo, estos procesos de reforma administrativa y de mejoramiento en la gestión no se caracterizaron por una información abierta al público, ni se abrieron al control social. Por el contrario, se adoptaron

decisiones que impactaron directamente en el Estado, a partir de un recorte y supresión de los empleos públicos. Todo ello sin que se hubiera examinado realmente los niveles de gestión o eficiencia.

La política del gobierno, en torno a la reducción en administración, se viabiliza por medio de la visión gerencial. Dicha visión implanta la necesidad de promover un sendero de desarrollo de las actividades administrativas, tanto al interior de las entidades públicas como hacia la ciudadanía. Es decir, el cumplimiento de unos fines específicos, acordes con sus objetivos y metas. Este aspecto se integra legalmente a través de la Ley 872 de 2003, que establece formalmente un sistema de gestión de calidad en la Rama Ejecutiva. De tal manera se fijan las herramientas de gestión de calidad desde los principios de sistematicidad y transparencia, dirigidos a evaluar el desempeño de una entidad pública en relación con la *calidad y satisfacción social* de la prestación de los servicios por parte de las entidades públicas o sus agentes (Congreso de la República de Colombia, 2003).

Por lo tanto, las características propias de la organización administrativa y las normas que establecen un modelo de calidad alrededor de la medición de las variables de eficiencia, resultado y de impacto para el correspondiente seguimiento, repercute en el trabajo burocrático en dos aspectos. Primero, implanta de manera formal y definitiva un modelo de estándares de calidad en las actuaciones de las entidades mediante los empleados públicos. En consecuencia, dichas mediciones afectan de manera directa la calificación de su desempeño. Segundo, si bien los modelos de calidad total proponen la reducción o eliminación de instancias administrativas, en este caso, se entiende particularmente que el modelo de calidad en el Estado se orienta a la racionalización del trabajo burocrático. Se relaciona con los servicios prestados por parte del Estado, presentando aspectos de mejoramiento continuo y asimilación de sus obligaciones en cuanto a los productos exigidos por ciudadanos.

Las herramientas de gestión de calidad, los planes estratégicos y de desarrollo, de acuerdo con sus procesos administrativos (internos) y misionales (externos) y, conforme a las expectativas de los usuarios que se benefician socialmente de sus funciones, fueron el

conjunto de aspectos que conllevaron a que el Consejo Nacional de Política Económica y Social, sustente la necesidad de un modelo público de gestión de calidad:

[...] orientado a resultados, hace parte de la cultura que se busca desarrollar con la renovación de la administración. Ello no es otra cosa que reconocer a la sociedad civil como la destinataria de la actividad pública y por ende redefinir el papel y las responsabilidades de la administración en función del valor que aportan los bienes y servicios proveídos por el Estado. Con este enfoque, es determinante la creación de una demanda por resultados, lo cual conlleva a la búsqueda de los productos que tengan mejores efectos para la población y a un uso eficiente de los recursos”³ (DNP, 2003. pp. 5-6).

Esta situación fundamentó la necesidad del gobierno de solicitar facultades extraordinarias para efectuar las reformas de acuerdo a sus prioridades administrativas. Estas prioridades son evaluadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Los problemas estructurales en la expansión del Estado se sustentan en la proliferación administrativa, la desarticulación, la complejidad y poca transparencia en su gestión, además de la ineficiencia, ineficacia y deficiencia en sus procesos. Para subsanar parte de la problemática, se recomienda entonces revisar: la política de ingreso al empleo público en carrera administrativa por concurso de méritos, la necesidad de reducir la amplia carga de las plantas de personal de las entidades públicas y, especialmente, el instrumento de evaluación y las consecuencias por el deficiente desempeño que conlleve al retiro del empleo (DNP, 2003. pp. 9-27).

Lo anterior, establece las bases por las cuales el Estado estudia la posibilidad de medir el rendimiento y calidad de los empleados públicos, por medio de condicionar la estabilidad en el empleo público. Todo ello, en razón de una política de flexibilidad administrativa, que puede ser ejercida por parte de las máximas autoridades administrativas,

³ *Ibidem*. Conpes N° 3248 “*Renovación De La Administración Pública*”. Págs. 5 y 6

como el Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes y sus delegados a través de la evaluación de desempeño.

De esta manera se opta por transformar la gestión y el empleo público. En este sentido, se formula la reforma y renovación de las entidades públicas con una nueva enmienda, la cual se dirige a modificar profundamente las condiciones del empleo público. Con ello se busca modificar las causales de retiro del servicio, los aspectos relacionados con la evaluación de desempeño de los empleados públicos, un procedimiento que facilitara los movilidad administrativa (traslados y reubicaciones) al interior de las entidades, la medición de la gerencia pública, la vigilancia de la carrera administrativa, el establecimiento de sistemas específicos de carrera y demás aspectos relacionados con las reestructuraciones o supresiones de plantas de empleos públicos. Este trámite fue iniciado como proyecto de ley en el Senado de la República, que justificaba lo siguiente:

En este proyecto se establece el acceso a la función pública a los ciudadanos más capacitados a través del sistema de mérito y busca la flexibilidad de su administración para tener una carrera profesional en la que los empleados públicos respondan por la gestión realizada, ese es un principio fundamental allí hay un principio de flexibilidad que también permita que la Carrera Administrativa sea dinámica, es decir, que también puedan existir mecanismos claros de desempeño y que el funcionario público también tenga que responder por la gestión y por las responsabilidades que tiene, hoy tenemos una gran dificultad es que no es que no es suficiente (sic) los informes y las pruebas de evaluación que se hacen y desempeño sobre los funcionarios públicos [...] (Congreso de la República de Colombia, 2004).

Esta reforma a la estructura del empleo público cambió su concepción, enfocándose en plantearla como un elemento más a tener en cuenta en la operación misma del Estado. En este orden de ideas, se orientó a: 1) profesionalizar los recursos humanos en la Administración Pública, teniendo como base el ingreso y la permanencia por méritos con perfiles definidos por competencias; 2) flexibilizar la organización y la gestión de la función pública, a partir de la existencia de plantas globales con cuadros funcionales, que permiten

la flexibilidad en la organización del empleo a nivel local, nacional y territorial, junto al establecimiento de plantas de empleos temporales; 3) adjudicar responsabilidades a los servidores públicos por el trabajo que desarrollan. Es decir, la responsabilidad del empleado público por el trabajo en concordancia con las funciones que ejecuta. Así mismo, que las evaluaciones de desempeño se ajusten a los resultados que deben cumplir con las diferentes funciones y propósitos de las entidades públicas y que permitan hacer el seguimiento real del desempeño de acuerdo a la gestión (Congreso de la República, 2004).

Idearios que terminaron por materializarse en los cambios a la estabilidad del empleo público, efectuados a través de la Ley 909 de 2004,. En virtud de la posibilidad de flexibilizar las plantas de personal, sustentadas en estudios que deben adelantar las entidades para la creación o supresión de empleos, las reglas generales que dirigen los aspectos de ingreso y registro en carrera administrativa mediante concursos públicos de méritos, se concedió la facultad al Presidente de la República de reglamentar los sistemas de carreras especiales. Particularmente, la modificación de aspectos relacionados con las causales de retiro de los empleados públicos, la indemnización ante supresión del empleo de carrera, además de aspectos enmarcados con el procedimiento de retiro ante la calificación insatisfactoria de la evaluación del desempeño. Así mismo, se desarrollaron y se establecieron las competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil para la organización de concursos, vigilancia de la carrera administrativa y la regulación y dirección sobre los instrumentos de evaluación en el sistema general de carrera administrativa (Congreso de la República, 2004).

2.3.1. Negociación colectiva de empleados públicos en el gobierno Uribe Vélez

Producto de las presiones internacionales en materia laboral, el gobierno Uribe Vélez expidió la Ley 1210 de 2008. Allí se estableció el procedimiento que permite calificar la ilegalidad de las huelgas, junto con la primera reglamentación relacionada con la negociación colectiva de empleados públicos, contenida en el Decreto 535 de 2009. Esta comenzó a regular la negociación colectiva de empleados públicos a el nivel nacional, dando aplicación efectiva a los convenios 151 y 154 de la OIT.

Con la expedición del Decreto 535 de 2009, se estableció un mecanismo que no tiene los parámetros de una verdadera de la negociación con los empleados públicos, adoptando el esquema de una *concertación condicionada*. De modo que: 1) la organización sindical de empleados públicos esté inscrita y vigente en el registro sindical; 2) las peticiones deben ser adoptadas por la asamblea general de la organización y presentarse a las entidades públicas en términos respetuosos en un periodo de cada dos años, en las fechas acordadas entre los empleados públicos y la entidad pública y, 3) que las peticiones se estudiaran en un marco determinado por el presupuesto de la respectiva entidad y los lineamientos que fije el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

Como resultado de la negociación, se expiden los actos administrativos en los que se pronunciaría el Gobierno, señalando las peticiones a las que accedería o explicando por qué no concedería lo solicitado. Situación por la cual, el procedimiento se instauró en la mera formalidad, impidiendo desarrollar de fondo un mecanismo de negociación activo, que procurara construir una concertación. Por último, cabe destacar que el procedimiento fue planteado de forma *impositiva*, en tanto reduce y niega de plano una construcción conjunta de aspectos en materia de condiciones de trabajo en el empleo público.

Este instrumento, como primer intento de establecer un mecanismo de negociación colectiva, tiene como principal característica orientarse a la negación formal de cualquier clase de solicitud por parte de los sindicatos de empleados públicos. Este aspecto caracterizó la postura del Gobierno Uribe Vélez, tendiente a obstaculizar e impedir el diálogo social con el Gobierno. Se concibe pues como una instancia institucional de tipo unilateral del gobierno, desechando el diálogo directo. Por demás, fue diseñada para tomar decisiones sobre las organizaciones sindicales, sin que su participación fuera considerada en ningún momento.

Entonces, no se establecieron conductos de diálogo directo, sino que se impuso un canal de comunicación escrito, sin posibilidad alguna de construcción dialogada. Además, se instauró la regla general de respuesta, orientada a negar las solicitudes para la negociación de las condiciones laborales. El conjunto de estos aspectos dieron lugar a una instancia contraria al diálogo para la construcción conjunta de relaciones laborales, siendo esta una

característica de la negociación colectiva. Esto incluso es contrario a lo señalado en la misma Constitución Política, en tanto negó la bilateralidad clásica de las relaciones laborales impulsada por la OIT (Villegas, 2014. pp. 233-234).

Sin embargo, la dirección de Sunet señala que, a pesar de las características y amplias limitaciones del instrumento para desarrollar la negociación a nivel nacional, fue posible llevar a cabo algunas de estas. Lo anterior, sin que se haya obtenido algún registro, reporte o evidencia relacionada con de tales negociaciones, en alguna entidad pública con la reglamentación del Decreto 535 de 2009 entre los años 2010 a 2012. Ante ello cual expresan:

Sí se pudo, aquí en Cundinamarca sí se pudo. Incluso cuando el compañero (Carlos Quintero) abanderó el proceso de la negociación. -No, pero usted qué se va a meter en eso. Y lo hizo, contra vientos y mareas, lo hizo, lo asumí. Estos fueron los primeros cimientos del proceso. Después vino el 1092 de 2002 y aún con todos los vericuetos sobre eso logramos construir, logramos generar, y aún en el proceso avanzamos situaciones de índole economicista y gremial, pero que digamos prácticamente como que son aspectos de tomar decisiones por la vía de la reforma, pero sin sugerir cambios a la estructura. Ejemplo: el tema de salud – (C. Barrera y M. Quintero., entrevista, 14 de octubre de 2017).

2.4. Reformas administrativas de expansión del Estado y el modelo de planeación y gestión en el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón

El gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014-2018) se caracterizó por matizar las políticas *antilaborales* del gobierno anterior. Procurando, a su vez, no comprometer el modelo económico con el que se ha protegido a los empresarios (Pineda, 2015). Además, se recibían los réditos económicos obtenidos con la ratificación del Tratado de Libre Comercio con los de Estados Unidos de América, en conjunto con los éxitos de la inversión extranjera, gracias a las reformas que redujeron los costos en la contratación laboral (Córdoba, 2017).

No obstante, en el curso del Gobierno su primer objetivo fue modificar y expandir nuevamente la estructura del Estado, enfocándose en la expansión de las carteras ministeriales, que se habían fusionado durante el gobierno anterior, mediante la expedición de la Ley 1444 de 2011. También impulsa la organización del Estado a través de la creación o modificación de la naturaleza de entidades públicas del orden nacional en los sectores administrativos. Creó entonces, en los inicios de su primer periodo, 13 entidades nuevas que fueron modificadas en relación a sus funciones o reasignadas a otras entidades. Por otro lado, fue suprimida una sola entidad, lo cual significa una expansión significativa de las entidades públicas. Esto, al final de 2018, se tradujo en la creación definitiva de 35 entidades y la fusión, supresión o liquidación de otras 41 durante ambos periodos presidenciales, es decir, de 2010 a 2018. Lo anterior implicó, necesariamente, la creación de más empleos públicos en el Estado, seguido de la celebración de concursos públicos de méritos para su provisión (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

En lo que respecta a la gestión de las entidades estatales, el gobierno Santos se enfocó en el rediseño y simplificación en temas de planeación y estrategia de las entidades públicas. Como parte de su objetivo primordial, implementó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, mediante el cual se regula la forma en que las entidades públicas deben dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar su gestión. Esto, con la finalidad de generar resultados que atiendan a los planes de desarrollo que sean expedidos, que resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con arreglo a los aspectos de *integridad y calidad en el servicio*. Se plantea como objetivos el fortalecimiento del liderazgo y el talento humano, como ejes de la generación de resultados, de y para las entidades públicas. Promueven, además, que las entidades hagan uso del principio de coordinación para la mejora de su gestión y desempeño (Decreto 1499 de 2017).

2.4.1. Negociación colectiva de empleados públicos en el gobierno Santos Calderón

En esta administración la negociación colectiva del Estado con sus empleados fue un tema de especial atención. Lo anterior en tanto que, en la mitad de su primer mandato se indujeron modificaciones a la regulación al procedimiento de negociación. Este aspecto

incidió en los niveles de asociación sindical en el sector público en el año 2011, así como en el estímulo de esta instancia institucional para establecer acuerdos colectivos con la administración pública. Dichos instrumentos se establecieron en los Decretos 1092 de 2012 y Decreto 160 de 2014 (Tangarife y Londoño, 2014).

Anteriormente, se ha mencionado que la legislación sustantiva que regula los conflictos y negociación colectiva dispuso un ejercicio restringido para la asociación de empleados públicos. Con esta situación, se negó el derecho a que estos últimos pudieran negociar los aspectos salariales o de las condiciones de trabajo en el sector público. Esto pues el Gobierno Nacional toma las decisiones unilateralmente, en los aspectos de la administración de las relaciones laborales con sus empleados, de manera contraria a los convenios 89 y 98 de la OIT. Por tanto, a partir de la incorporación de los convenios 151 y 154 de la OIT a la legislación interna colombiana, se dio inicio a una serie de compromisos y obligaciones que el Estado colombiano tiene que cumplir. Su finalidad se centra en garantizar la protección al ejercicio del derecho de asociación de los empleados públicos, de sus derechos civiles y políticos para el ejercicio de la libertad sindical, del estímulo a un procedimiento para la negociación de las condiciones de empleo y la solución de conflictos, además del fomento a la negociación colectiva en todas las actividades de forma extensiva.

De esta manera la disposición poco práctica y autoritaria que se originaba en el incipiente Decreto 535 de 2009, expedido durante el gobierno Uribe Vélez, contrastó con los cambios significativos del segundo gobierno Santos, con la expedición del Decreto 1092 de 2012. En este se plantea una amplia transformación, dirigida a establecer un diálogo más directo entre las partes intervinientes en la negociación. Con todo, insiste en que la concertación es el único método para llevar a cabo dicho proceso, con el propósito de: 1) fijar y mejorar las condiciones de empleo y 2) regular las relaciones entre la Administración Pública y sus organizaciones sindicales, mejorando la prestación del servicio de las entidades.

Esta nueva normativa establece límites y alcances sobre la negociación, además de reducir su aplicación únicamente al ámbito de cada entidad pública del orden nacional, donde se celebre una negociación colectiva. Asimismo, determina qué actores intervienen

en la negociación, junto al establecimiento y definición del papel de un mediador, en caso de que se presenten desacuerdos entre las partes.

En concordancia, son relevantes las competencias y restricciones que se reserva el Estado en su papel de autoridad administrativa y política, al imponer una serie de restricciones en el campo de negociación. Lo anterior, en tanto delimita los aspectos que no son susceptibles de negociación y cuáles son los permitidos en el proceso con las organizaciones sindicales. Al mismo tiempo, el gobierno nacional conserva la facultad de resolver unilateralmente las peticiones que considere son negativas a los intereses de las entidades públicas (Villegas, año. pp. 238:234).

Este mecanismo, es el primero en definir desde lo jurídico el término *condiciones de empleo* como aquellos aspectos relativos a las relaciones laborales que son objeto de la negociación, delimitadas dentro de un marco negociado y que tienen un carácter reglado. Determina, además, unas pautas más claras en cuanto a las etapas del proceso de negociación, cambiando el concepto de peticiones respetuosas por el término de *pliego de solicitudes*. Esta cuestión consigue disminuir un poco el carácter meramente formal y unilateral, aspirando a ser insertado en una lógica de diálogo. Sin embargo, mantiene las decisiones en aquellos puntos donde se logre un acuerdo, planteando que deben ser materializados mediante actos administrativos. Conjuntamente se introduce el registro de los acuerdos alcanzados entre los sindicatos de empleados públicos y las entidades estatales ante el Ministerio de Trabajo (Villegas, año. pp. 238:234).

Al mismo tiempo, con el cambio en el Decreto 1092 se propuso la construcción de una negociación colectiva a partir de diálogos cercanos de concertación. Lo anterior, con base en decisiones estudiadas y sustentadas sobre las solicitudes presentadas por los empleados públicos, a través de sus sindicatos. Para el año 2013, se produjo la primera negociación en el que tuvo lugar el primer acuerdo colectivo alcanzado a nivel nacional. En este proceso prevaleció el hecho de que no fue necesaria la mediación; aunque, sus resultados fueron más bien escasos en relación a las solicitudes efectuadas por las organizaciones sindicales. Los compromisos materializados por parte del Gobierno

Nacional, emitieron los correspondientes actos administrativos y acordaron apenas un año de duración.

El balance de la negociación del año 2013, en relación con los cuatro puntos solicitados por las organizaciones sindicales, apenas se enfocaron en aspectos como mejoras salariales. Establecieron la prima de servicio a empleados públicos del nivel territorial, sin que se lograra un acuerdo con el Gobierno Nacional en temas relacionados a sistemas organizativos (como cuadros funcionales). Pues, fueron delegados a otras instancias para ser estudiados al comprometer simultáneamente la competencia legal de distintas entidades.

En otros aspectos, tales como la representación sindical, los permisos de la comisión de personal y los procedimientos para descuentos por días no laborados asumieron una demora considerable en el cumplimiento por parte del Estado colombiano. Adicionalmente, se acumularon compromisos asumidos por el Gobierno Nacional, que se establecieron en actos administrativos y circulares preventivas, ejecutados en el largo plazo. Por tanto, incluso hasta el año 2017, aún estaban en proceso de cumplimiento muchos de los puntos acordados. (Acta final de acuerdo colectivo resultante de la negociación colectiva, 2013).

La reglamentación establecida en el Decreto 1092 de 2012 configuró las bases de un mecanismo de diálogo y acercamiento sobre las condiciones laborales de los empleados públicos. Especialmente, el estudio de las solicitudes de los sindicatos de empleados públicos por parte del Estado. Por lo tanto, la primera negociación a nivel general, en el año 2013, tuvo como característica la inexperiencia, tanto del Estado como sus representantes. En contraste las intervenciones de las centrales obreras tenían lugar en medio de un contexto de desconocimiento sobre el comportamiento propio de los negociadores del Gobierno.

La socióloga Rocío Londoño afirma que esta primera negociación es un logro importante, en la medida en que se estableció como el primer escenario en que fue posible que las centrales sindicales presentaran concertadamente un pliego unificado de solicitudes para su negociación. Se evidencia así un cambio en la clásica postura inamovible del Estado para negociar aspectos relacionados con las condiciones laborales, siendo este un paso importante, que va más allá del unilateralismo de las relaciones laborales en la

administración pública. Sin embargo, a nuestro juicio, es una posición relativa dado el control que el Estado ejerce sobre la negociación, al ser quien también reglamenta este mecanismo (Ceballos J. Arroyave., entrevista, 7 de octubre de 2017), (Londoño, 2018. p. 329).

No obstante, los resultados en la negociación del año 2013 fueron discretos y llevaron al gobierno Santos Calderón a expedir el Decreto 160 de 2014, ahora compilado en el Título 2, Capítulo 4 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo. Allí se establece el actual procedimiento de negociación colectiva con empleados públicos. Se mantienen las limitaciones en cuanto a los aspectos que son o no son susceptibles de negociación, pero, extendidos en áreas más amplias. Como son, por ejemplo, los aspectos de plantas de personal y estructura del Estado. Esta nueva regulación determina, además, cuáles son las instancias que componen el trámite del proceso de negociación, junto con nuevas reglas de representación de las organizaciones sindicales y, especialmente, se establece la extensión de las reglas de negociación a las entidades públicas en el nivel territorial.

Lo anterior ha implicado cambios significativos en este procedimiento para las organizaciones sindicales de empleados públicos. Entre ellos, el proceso de elección de los negociadores de las partes, los mecanismos de solución de controversias en el proceso de negociación y sus reglas de desarrollo. Estas procuran flexibilizar la posición en temas que son potestad exclusiva del Estado –como autoridad administrativa–, para adoptar las decisiones definitivas en esta instancia. Sin embargo, los acuerdos entre el Estado y los sindicatos de empleados públicos están aún más condicionados, dado que las solicitudes de los sindicatos tienen ahora un nuevo límite relacionado con la restricción. Entonces, en el caso de ser concretados acuerdos que impliquen un impacto fiscal, estos deben tener asignada necesariamente una partida en el presupuesto del Estado.

Es preciso mencionar otros cambios relevantes, como son la introducción de impedimentos para poder desarrollar más de un proceso de negociación y para presentar más de un pliego de solicitudes. En este sentido, no es posible la negociación y acuerdos fraccionados e individuales por cada organización sindical. Lo que constituye el trámite de

una sola mesa de negociación, que produzca un solo acuerdo. Además, que decida todas las solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados públicos. este aspecto, recoge una doble finalidad: 1) se orienta a controlar la negociación a partir de la existencia de un solo documento de solicitudes, que facilite su estudio y las estrategias por parte del Estado en un mismo escenario y 2) se dirige a mantener el conflicto reducido, a partir de lograr la duración de los acuerdos bajo un mismo instrumento, que aisle a aquellas organizaciones sindicales que hayan quedado fuera de la negociación e impidiendo, a la vez, que existan pliegos de solicitudes fuera del término de duración de aquellos que estuvieran pactados (Villegas, 2014. pp. 247:258).

En esta reglamentación también se formalizan aquellos aspectos tendientes a garantizar la protección del fuero sindical de los negociadores de las organizaciones sindicales de empleados públicos. De la misma manera se establecieron pautas del contenido del acuerdo colectivo dirigidos a la obligatoriedad de constar por escrito en un acta, en la que se expresen los acuerdos y desacuerdos del proceso de negociación, además de cuáles son los compromisos asumidos por las partes, siempre que sean objeto de negociación.

Por lo anterior, se considera que las principales características de las negociaciones colectivas son la uniformidad y la estandarización de su desarrollo. Esto tanto en los temas que son objeto de negociación de carácter restrictivo –formulados de manera general y amplia–, como en la regulación de la negociación en otras entidades públicas, a partir de niveles de negociación general o nacional y local o territorial. De manera que los contenidos acordados entre el Estado y los sindicatos de empleados públicos se configuren únicamente sobre la base de temas permitido, excluyendo de entrada las solicitudes cuyo carácter sea restringido (Villegas, 2014. pp. 238:234).

De esta manera, para la negociación colectiva a nivel nacional en el año 2015, bajo el marco actual de negociación, el Gobierno Nacional expresó su desacuerdo en 19 puntos. Estos se relacionaban con: la intervención en las facultades presupuestales del Estado, la conformación de un banco de contratistas del Estado, la formulación de reformas a la legislación penal y la disciplinaria, solicitudes de prestaciones sociales, equidad de derechos laborales en el sector educación, unificación y reducción de la jornada de trabajo en 40 horas,

cumplimiento de los convenios y recomendaciones de la OIT en cuanto a las condiciones de reconocimiento pensional establecidos en convenciones colectivas, asistencia jurídica a empleados públicos y la consulta previa en asuntos relacionados con condiciones de trabajo o relaciones laborales (OAS.Org. 2015).

Se observa así que, a diferencia de las negociaciones desarrolladas en el año 2013, la negociación colectiva del año 2015 presentó un aumento en el número de las solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados públicos. Estas se habían enfocado en diversos temas, que incluyen aspectos de múltiples sectores de empleados públicos. Buscando, de esta manera, no sólo un mayor espacio para la acción sindical, sino también la defensa y aumento de los beneficios salariales y prestacionales. (ADEM.org.2015).

Empero, los desacuerdos han sido resueltos durante el desarrollo de la negociación desde la restricción o la imposibilidad de negociar sobre ellos. Así, pasaron a ser descartados directamente por los negociadores del Estado. Dichos negociadores argumentaron que, acceder a dichas solicitudes, pone en entredicho la estructura del Estado. Lo anterior, en aspectos de dirección, administración y fiscalización. Además, las solicitudes relacionadas con la atribución de la potestad disciplinaria, que ejerce la administración, afectaría la autoridad subordinante de las entidades públicas con sus empleados (OAS.Org. 2015)

Para el proceso de negociación a nivel nacional en el 2017, se formularon 152 peticiones. Estas se subdividieron en solicitudes de sectores como educación, justicia, universidades públicas, bomberos, Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Transporte y Tránsito y el Instituto Penitenciario y Carcelario. En su desarrollo surgieron: 82 puntos con acuerdo, 3 puntos con acuerdo parcial, 49 puntos en desacuerdo, 3 puntos en desacuerdo parcial, 3 retiros de solicitudes y 12 peticiones trasladadas a otras mesas de discusión o a otras entidades por ser de su competencia. (Pliego Nacional de Solicitudes, 2017) No obstante, y aunque muchas de las solicitudes fueron rechazadas por desacuerdo del Gobierno Nacional, este acepta por primera vez la posibilidad de su discusión. Constituyendo, además, un comité bipartito de verificación de cumplimiento de los acuerdos (punto 151), que operaría para verificar el seguimiento y observancia a lo pactado en esta y las negociaciones anteriores (Sunet, 2017).

Es así que en este proceso de negociación, el punto central de discusión fueron los problemas surgidos por el incumplimiento del Estado. Adicionalmente, las organizaciones sindicales de empleados públicos denunciaron el total incumplimiento por parte del Estado frente a estos acuerdos, ante la imposibilidad de exigir el cumplimiento pleno de los acuerdos alcanzados. Por lo anterior, en esta etapa se hace evidente que los procedimientos de negociación no establecieron mecanismos o formas en que puede exigirse el acatamiento de los compromisos pactados al final de las negociaciones. Aspecto que contrasta con las consecuencias derivadas de un contrato colectivo en la negociación de trabajadores privados y oficiales. Pero, en el caso particular de los empleados públicos, al no establecer un dispositivo o instancia administrativa o judicial que conmine a las partes a cumplir con lo pactado, muchos de los puntos acordados entran en una discrecionalidad a favor del Estado. Lo anterior con la posibilidad de darle cumplimiento en el corto, mediano o largo plazo, tal como puede consultarse en los cuadros anexos de la investigación sobre el estadio del cumplimiento de los acuerdos laborales al año 2017 (ALIENS.ORG. 2017).

2.5. Contexto histórico del empleo público y trayectoria de la negociación colectiva en la ciudad de Bogotá

Para la exposición del contexto histórico del empleo público en la ciudad de Bogotá se parte de dos elementos. El primero, relacionado con las políticas surgidas en el distrito capital que se han encaminado a regular la relación entre la administración distrital y los empleados públicos que laboran en las diferentes entidades distritales. El segundo, considera el efecto de la descentralización funcional de las políticas de empleo público en Bogotá. Razón por la cual se toman los diferentes gobiernos distritales, desde la elección popular de los alcaldes en Colombia. Lo anterior para examinar las políticas que se han desarrollado antes y después de 1991 y, posteriormente, indagar en la experiencia de la negociación colectiva de empleados públicos en la ciudad.

2.5.1. Organización del empleo público y negociación colectiva en Bogotá antes de 1991.

Como punto de partida se encuentra la administración Andrés Pastrana Arango (1988-1990), cuyas políticas se ocuparon de mejorar la eficiencia administrativa del gobierno distrital, la actividad de la participación ciudadana y de incentivar la privatización de entidades distritales. Estos ejes tenían como finalidad mejorar la relación Distrito-Ciudadano, desde la prestación de los servicios de atención a través de sus entidades. De esta manera, se buscaba optimizar el control efectivo a los empleados públicos distritales en su función laboral prestada, en aras de disminuir la corrupción en el ejercicio de sus funciones. Razón por la cual se enfocó en la relación existente entre los trámites y su eficiencia (Pastrana, 1990. pp. 11-13)

Por lo anterior, en virtud de la descentralización administrativa establecida en las leyes 11 y 12 de 1986 y el Decreto Ley 78 de 1987, esta alcaldía centró su objetivo en lograr la independencia administrativa de Bogotá en el desarrollo de su funcionamiento y operación hacia la ciudadanía. Para tal propósito dividió la ciudad en zonas de atención con actividades localizadas, pero, al mismo tiempo coordinadas y dirigidas administrativamente por la Alcaldía Mayor de Bogotá. Esta situación implicó la entrada directa del sector privado en la prestación de servicios públicos, con el fin de agilizar y establecer parámetros de exigencia de calidad del servicio a partir de la competencia (Pastrana, 1990. pp. 3-4 y 20-21).

En consecuencia, la política de mejoramiento en eficiencia administrativa y de los servicios prestados a la ciudadanía de la administración Pastrana consistió en reestructurar administrativamente las entidades del distrito capital. Política que se pone de manifiesto con la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá (Eeeb), la cual fue sujeto de reorganización interna para operaciones y control de la gestión. Lo anterior, implicó la entrada de la empresa privada para la recuperación en la generación de energía y, así, adelantar con eficiencia las gestiones de cobro a los usuarios del servicio (Pastrana, 1990. pp. 137-138)

Por la misma vía de reestructuración administrativa, justificada en el mejoramiento de la eficiencia en la Empresa Distrital de Servicios Públicos, su nueva organización se

enfocó en procesos de sistematización, campañas educativas, programas de desarrollo laboral dirigidas a la adquisición de vivienda con cajas de compensación y bienestar social y seguridad industrial. Además del fortalecimiento operativo y financiero necesario para su funcionamiento (Pastrana, 1990. pp. 103-113).

De igual forma, la organización del empleo público en Bogotá comienza con el Acuerdo Distrital 12 de 1987, que estableció la Carrera Administrativa para la Administración Central del Distrito de Bogotá. Este acuerdo reguló, de manera centralizada, el acceso y los beneficios a los empleados distritales en carrera administrativa. Tal proceso estuvo a cargo del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, el cual, mediante los Decretos 527, 528 y 529 de 1988, regularizó la inscripción en carrera administrativa de los empleados públicos del Distrito Capital, bajo la premisa de despolitizar las plantas de personal de las entidades distritales.

Por el mismo camino, con los Decretos 408 y 409 de 1989 fueron organizadas las convocatorias para acceder a empleos en carrera administrativa, mediante un sistema que permitiera depurar el registro de empleados del Distrito y, a su vez, posibilitara el acceso a dichos empleos mediante concurso público. Así mismo, se llevaron a cabo ajustes en las plantas de personal, en relación con los manuales de funciones y las escalas salariales, de acuerdo a las actividades desarrolladas (Pastrana, 1990. pp. 14-15 y 250-251).

En este punto es preciso hacer énfasis en la experiencia de la negociación colectiva en la administración distrital de Bogotá, toda vez que su trayectoria y desarrollo tuvo un inicio previo a las primeras leyes y reglamentaciones en Colombia, de las cuales ya se ha hecho mención anteriormente. En este caso, el Sindicato de Trabajadores del Distrito de Bogotá no solo inicia las negociaciones en la ciudad sobre sus condiciones de empleo, sino que también dichos acuerdos se materializaron en actos administrativos. Con ellos, se dio cumplimiento a los benéficos acordados para todos los empleados distritales, los cuales mejoraron sustancialmente sus condiciones salariales y, además, fueron concedidos beneficios a favor del funcionamiento del sindicato.

Es así, como entre los años 1976-1991 se celebran negociaciones colectivas entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá, dando origen a pactos para mejoras salariales. Actualmente, estas componen la estructura salarial de los empleados del distrito y se reflejaron en unos instrumentos que se denominan “*actas de convenio*”. Dichas actas se caracterizan por ser vinculantes para la administración distrital hasta el año 2002. Además, revistieron las características propias de las convenciones colectivas de trabajo, dados los derechos y prerrogativas allí concedidas, tanto a los empleados públicos como a la misma organización sindical (Alcaldía mayor de Bogotá, 2003)

En el marco de las negociaciones se logra establecer, de manera particular, aspectos salariales, tales como: subsidio de transporte, de alimentación, primas de vacaciones, técnica, de riesgo, quinquenio, dotaciones, subsidios médicos y familiares, dotaciones, incrementos salariales, e incluso, más allá de los establecidos legislativamente por cada año, vacaciones, servicio médico y servicio funerario. También se establecen auxilios y ayudas a la organización sindical, el reconocimiento al sindicato como interlocutor mayoritario en las negociaciones, cláusulas de derechos mínimos y de no regresividad en derechos adquiridos (Alcaldía mayor de Bogotá, 2003. pp. 53-70).

Adicionalmente, el Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá obtuvo concesiones relacionadas con los auxilios y la regulación de permisos sindicales. Siendo particularmente relevantes en los pactos efectuados en el año de 1987, ya que el sindicato logró ser considerado para la participación e implementación de la carrera administrativa en las entidades distritales. Proponiendo, entre otras cuestiones, un proyecto de acuerdo de carrera administrativa. Allí se logró un pacto para la conformación de una comisión, que verifique tanto la implementación como la formulación de las actividades tendientes a instaurar la carrera administrativa, aprobada por el Concejo Distrital en el Acuerdo 12 de 1987. Este aspecto se extendió hasta el año de 1989 con el escalonamiento, la revisión de nomenclatura, funciones y evaluación de los empleados públicos distritales, así como cláusulas referidas al manejo de personal (Alcaldía mayor de Bogotá, 2003).

2.5.2. Contexto posterior a 1991 en Bogotá. Gobiernos distritales entre 1992 y 2017, contribuciones al empleo público distrital y trayectoria de la negociación colectiva

La primera alcaldía posterior a la promulgación de la Constitución de 1991 comienza con la administrada por Jaime Castro (1992-1994). En este periodo tuvo lugar la materialización de una regulación jurídica que estableciera la autonomía administrativa. Lo anterior con el propósito de propender hacia la descentralización de Bogotá. De tal manera, se reforzaron los aspectos que permitieran el desarrollo de su descentralización administrativa, en el ejercicio de la gestión de las localidades y la modernización financiera, fiscal y presupuestal, a través de la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá,(Castro, 1994). Instrumento con el cual se adoptó el modelo de control interno en las entidades distritales, particularmente, definiendo un régimen disciplinario que regulara a todos servidores públicos del distrito capital (Presidencia de la República, 1993).

Sin embargo, en este periodo las negociaciones con los empleados públicos de Bogotá cesaron cuando el alcalde, quien, como ex miembro de la Asamblea Nacional Constituyente, señaló que dichas negociaciones no podían llevarse a cabo. Argumentó que quien debe regular directamente la posibilidad de la negociación colectiva de empleados públicos es el Congreso de la República. Esto, en virtud de las competencias conferidas por la recién expedida constitución, agregando que los empleados públicos no tenían la facultad de ejercer el derecho de negociación colectiva. La situación se mantuvo en un compás de espera, que se extendió a diferentes administraciones para su regulación o decisión judicial sobre las actas de convenio celebradas, entrando en un cese prolongado de las negociaciones colectivas (Presidencia de la República, 1993).

Posteriormente, en la alcaldía de Antanas Mockus y Paul Bromberg, (1995 -1998)⁴, en su programa “*formar ciudad*”, las inversiones dirigidas al Departamento Administrativo

⁴ Es pertinente aclarar que fue modificado el periodo constitucional de alcaldes y gobernadores pasando de 2 a 3 años en el mandato.

del Servicio Civil Distrital contribuyeron al empleo público. Esto con la finalidad de que dichas inversiones ayudaran a desarrollar una política de legitimidad institucional, cuyo enfoque se centró en la reestructuración administrativa de la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Obras Públicas y el Instituto de Desarrollo Urbano. Además de la potenciación de los insumos para prestar el servicio de atención a la ciudadanía (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1997).

En materia de concursos de acceso al empleo público en el distrito, se destaca lo referido por parte del Departamento del Servicio Civil Distrital, en cuanto a que la Ley 443 de 1998 impulsa la celebración de los concursos de mérito para el ingreso a la carrera administrativa a nivel regional. Estos son supervisados y cuentan con las directrices concebidas por la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Dapf. Así se crea un registro que estaría administrado por entidades territoriales (departamentos), lo cual consolidó la autonomía de las entidades a nivel territorial, para el ingreso y selección para sus empleados públicos en carrera. No obstante, mediante decisión de la Corte Constitucional en sentencia C-372 de 1999, dichas facultades fueron retiradas a las entidades territoriales. En consecuencia, muchos procesos de selección en dicho periodo se vieron afectados, produciendo que varias de las vacantes fueran provistas con otros empleados en carrera o con provisionales (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 2019).

En el primer gobierno distrital del alcalde Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000) bajo el programa *“por la Bogotá que queremos”*, se enfocó en el mejoramiento de la administración pública distrital a través de las capacitaciones a los empleados públicos, que laboran en las diferentes entidades distritales. Sumando a esto, se optó por la remodelación de instalaciones y la renovación de equipos para el mejoramiento del servicio, sin que dicho periodo, hasta tal momento, haya provocado algún cambio representativo en el empleo público del distrito capital (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2001).

Vale la pena precisar que la Ley 617 de 2000 tuvo como efecto particular la imposición de los límites de gastos de Bogotá. Esto implicó una serie de reformas administrativas que conllevaron al recorte de las plantas de personal y de funcionamiento de las entidades distritales. Además, condujo a que se impusieran controles sobre el crecimiento

real de los empleos públicos y de sus plantas de personal en adelante (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, 2019).

Posteriormente, en la segunda alcaldía de Antanas Mockus (2001-2003), bajo el proyecto “*mejores por Bogotá*”, se reforzó la política de capacitación iniciada en la administración anterior. En este sentido, se diseñó la puesta en marcha de la estrategia de equipos de trabajo transversales en las entidades distritales, procurando la capacitación, el reconocimiento y la readaptación laboral de los empleados públicos en el distrito. Se llevó a cabo la organización del ingreso por meritocracia, proveyendo 1.039 cargos provisionales, que se llevaron a cabo a través del concurso de méritos de la Comisión Nacional del Servicio Civil en 2005. Así, se puso en marcha un esquema de evaluación por resultados, con destino a la totalidad de servidores de la administración distrital, dirigida desde un inicio únicamente a los empleados de carrera (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003).

La idea que inspira esta nueva forma de organización fue la de buscar una prestación de servicios a la ciudadanía a través de proyectos que generaran alto impacto. Lo anterior, apoyándose en una red que estimulara las buenas prácticas administrativas y que, a su vez, tuviera articulación con diferentes grupos de trabajo. Esto con el fin de cumplir con la prestación de manera eficiente, de acuerdo a las funciones de las áreas y las funciones asignadas a las entidades públicas. Todo ello, identificando los servicios que impactaban directamente en la prestación de un servicio al usuario, cuestión que posibilita la evaluación de la gestión de cada empleado público, de acuerdo a su contribución directa al plan de desarrollo distrital (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003)

Durante el transcurso de esta alcaldía, en el año 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió el concepto 1393 de 2002 que resuelve, en materia de negociación colectiva, lo relacionado con las actas de convenio que habían sido controvertidas durante la alcaldía de Jaime Castro. Señala que las mismas no tenían ninguna validez, ya que no podían existir derechos adquiridos contra la ley, quebrantando el orden constitucional. Esto implicaría usurpar las competencias atribuidas al Congreso para establecer la clase y el monto de las prestaciones. En consecuencia, se erige una prohibición a las autoridades distritales para autorizar o fijar asignaciones básicas salariales mensuales

que superen los límites máximos allí señalados, sin que ello implique un detrimento de las situaciones jurídicas particulares que ya fueron consolidadas. Por tal motivo, no fue posible para la administración distrital desconocer las situaciones y actos jurídicos expedidos con anterioridad. Puesto que fueron creados derechos para dichos empleados, pero que no debían aplicarse tales actas hacia el futuro (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital comunicación, 2019).

Ahora bien, en lo que se refiere a la alcaldía de Luís Eduardo Garzón (2004-2007), bajo el programa de gobierno “*Bogotá sin indiferencia*” tuvo lugar la reforma administrativa de la Ley 909 de 2004. Es allí donde surge la administración del registro de carrera administrativa para todos los empleados públicos, además de la organización y celebración de los concursos públicos de méritos. Esto coincide con el inicio del concurso de méritos del año 2005 y la reorganización de la nomenclatura del empleo público a nivel territorial, con el Decreto 785 de 2005 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Las anteriores situaciones facilitaron la aprobación de la reforma administrativa, liderada por el alcalde Garzón ante el Concejo Distrital en el 2006. Mediante el Acuerdo 257 de 2006 se dirige a racionalizar su funcionamiento, evitar la duplicidad de funciones y el mejoramiento del servicio, entre otras finalidades. También tuvo lugar la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, reglamentado en el Decreto 387 de 2004, aprobado previamente en el Acuerdo 122 de 2004, efectuando la armonización del sistema de calidad del distrito con el Modelo Estándar de Control Interno establecido a nivel nacional (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

En materia de negociación colectiva, esta alcaldía reanudó las negociaciones desde el mismo 2004, con ocasión dar cumplimiento a la incorporación de los Convenios 151 y 154 de la OIT dentro del ordenamiento legal colombiano. Razón por la cual, se llevaron a cabo los procesos de negociación a través del Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral, creado a través del Decreto 137 de 2004 de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El objetivo de dicha representación era la creación e institucionalización de un espacio de diálogo con las organizaciones sindicales, para establecer un mecanismo de interacción y

comunicación interinstitucional. De esta forma, se daba aplicación directa a los convenios de la OIT, ratificados por Colombia (Decreto 137 de 2004).

Durante el desarrollo de este periodo, se celebraron cuatro negociaciones, en las que se pactaron acuerdos relacionados con el incremento salarial y una serie de compromisos adquiridos en temas afines al régimen laboral. Todo ello aplicable a los empleados del distrito, las políticas de empleo y de seguridad social, carrera administrativa, derechos y garantías sindicales. Dentro de estos se incluyen permisos sindicales y el fortalecimiento del derecho de asociación y negociación, junto al mejoramiento de las condiciones de empleo, las garantías laborales y de salud ocupacional (Acuerdos laborales distrito capital 2004-2016).

En concordancia se puede evidenciar, tanto en las actas de acuerdo como en el decreto que establece el Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral, un modelo de concertación. A partir de este se reconoce un espacio de interlocución entre la administración distrital y las organizaciones sindicales de los empleados distritales. El cual, es canalizado a través de una instancia que institucionaliza el mecanismo de negociación. Sin embargo, no se encontró una verificación del pleno y completo cumplimiento de estos acuerdos en el corto plazo por parte de la administración distrital. La mayoría o se han desarrollado en el largo plazo, se han pospuesto en las posteriores administraciones distritales, o bien existe una imposibilidad legal para darles cumplimiento.

Posteriormente en la alcaldía de Samuel Moreno Rojas y Clara López Obregón (2008-2011), en cumplimiento del programa “*Bogotá positiva*”, se identifican como logros a destacar: la disposición de nuevos canales de comunicación que acercaron a la administración distrital con la ciudadanía a partir de estándares de calidad y eficiencia, los avances en las funciones de defensa jurídica y la vigilancia disciplinaria, el desarrollo de las instituciones distritales impulsadas por el factor humano y los sistemas de gestión, la incidencia en la capacitación de los empleados públicos del distrito capital y los aspectos de calidad y eficiencia en la atención a la ciudadanía.

En efecto, la creación de nuevas sedes para la atención de la ciudadanía implicó la capacitación de los empleados públicos distritales, fortaleciendo los aspectos de formación y bienestar, así como, la familiarización y operación de los sistemas de gestión de calidad.

Especialmente, en las entidades del distrito, centrales y descentralizadas por servicios, cuyo objetivo se encaminaba a que la prestación de la atención y de servicios mostrara mejorías en aspectos de calidad y eficacia a la ciudadanía. Por su parte, el Departamento Administrativo del Servicio Civil estableció directrices, metodologías y herramientas técnicas en esta dimensión. Tuvieron como objeto la modernización y actualización de las entidades distritales, en relación a sus estructuras administrativas, manuales de funciones y sus plantas de cargos. Lo anterior, en conjunto con las escalas salariales, donde se establecen los lineamientos de control técnico para las modificaciones a las estructuras organizacionales (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

En materia de negociación colectiva, en este periodo se celebraron 4 acuerdos laborales durante el periodo comprendido entre 2008 a 2011. Estos fueron llevados a la instancia del Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral, instancia en la que se comenzó a extender hacia aspectos relacionados con: mejoras prestacionales (como bonos, reconocimientos y primas), nivelación salarial, organización del trabajo y estudios de cargas laborales, estudios de salud ocupacional y riesgos laborales, compensatorios, programas de género e inclusión, garantías sindicales, además de análisis de ajustes a las plantas de personal para analizar la tercerización laboral y los contratos de prestación de servicios (Secretaría Distrital de Planeación, 2011).

Para el periodo (2012 -2015) de Gustavo Petro Urrego bajo el programa de gobierno “*Bogotá humana*”, se contempló la capacitación de empleados públicos distritales alrededor del objetivo de superar la segregación y la discriminación en Bogotá. Esto, a través de los programas de capacitaciones en: vacunación e inmunización, acceso al Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, atención en la interrupción voluntaria del embarazo, habilidades de información y comunicación de la red distrital para la atención de personas con enfermedades crónicas, jornadas de sensibilización y fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

Así mismo, el eje de la preparación ante los impactos del cambio climático y ordenamiento alrededor del agua, fueron también objeto de capacitación para eventos de amplias magnitudes. De igual manera, fue importante el eje relacionado con la defensa y apropiación de lo público, capacitando a los empleados públicos distritales en aspectos como los derechos y deberes de la población víctima del conflicto armado interno, transparencia y prevención de la corrupción y el rechazo a la corrupción de la gestión de los recursos públicos (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

En materia de negociación colectiva, tuvieron lugar dos tránsitos que la reglamentaron, a partir del Decreto 1092 de 2012 y del Decreto 160 de 2014. De esta manera, la negociación del año 2012 fue la última que se adelanta con el fin de dar cumplimiento a los convenios de la OIT. Negociación que se caracterizó, de igual forma, por limitarse únicamente a que se pactaran aspectos salariales, como el incremento para el año 2012 a 2013 y la modificación de una bonificación. Lo anterior evidencia una reducción sustancial en cuanto al ritmo de solicitudes de las organizaciones sindicales en materia de negociación colectiva (Acuerdos laborales Distrito Capital, 2012)

Para el año 2013, las negociaciones colectivas del Distrito Capital comenzaron a regularse a través de los parámetros establecidos en el Decreto 1092 de 2012. Sin embargo, en el desarrollo de esta negociación, nuevamente se abordaron temas de impacto transversal a la política del empleo público en el distrito. Temáticas tales como: estudios sobre ampliación y ajustes a las plantas de personal en las entidades del distrito con participación sindical, divulgación de riesgos laborales, reconocimiento a las labores de los empleados públicos del distrito, programas de capacitación y estímulos para financiar la educación formal, incremento y nivelación salarial, bienestar social y el respeto y garantía de continuidad y cumplimiento a los acuerdos anteriores. Mencionando, adicionalmente, las propuestas efectuadas por los sindicatos del distrito capital en cuanto a las problemáticas sociales en aspectos como educación y salud. Los cuales fueron tomados en cuenta por la administración distrital, señalando su inclusión en el plan de desarrollo (Acuerdos laborales Distrito Capital, 2012).

Entre el año 2014 y el 2015, la negociación colectiva en el Distrito Capital ya tiene en cuenta los lineamientos y estructura estipulada en el decreto 160, previamente mencionado. Con todo, esta situación no implicó un obstáculo para el ascenso y profundidad de las solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados distritales en aspectos como: el bienestar y flexibilidad horaria de los empleados públicos, la preparación para el retiro de los empleados públicos próximos a pensionarse, inclusión de los hijos de empleados en programas de las entidades distritales, programas de capacitación y educación, cumplimiento a las normas de carrera administrativa, apertura de concursos públicos de mérito, cumplimiento de normas laborales en suministro de dotación, incrementos porcentuales de la asignación salarial, garantías sindicales e integración y favorabilidad de los acuerdos anteriores (Secretaría Distrital de Planeación, 2016).

En esta etapa de la negociación y las peticiones para la negociación colectiva a nivel distrital no sólo se caracterizaron por su ascenso e incremento considerable, sino porque muchas de ellas se ampliaron y se dirigieron a temas más precisos y transversales. Lo anterior con relación al desarrollo de la jornada de trabajo, en aspectos como los horarios flexibles, el reconocimiento prestacional, riesgos laborales, nivelación salarial, reconocimiento de equidad y género en el trabajo, estudios de cargas laborales en los puestos de trabajo, seguimiento a recomendaciones médico-laborales entre otras. También, se desarrollaron temas transversales respecto a la regulación jurídica y al cumplimiento del marco legal, retomando aspectos de bienestar o del cumplimiento de la provisión de empleos distritales mediante concurso público de méritos, además de la preocupación de no perder los beneficios obtenidos en las negociaciones anteriores, situación que justificaron cláusulas de favorabilidad.

En este sentido se evidencia que, a partir de esta etapa, la presentación de pliegos unificados, por parte de las mismas centrales participantes, les ha permitido coordinar, identificar y cohesionar los intereses generales de todos los empleados públicos del distrito. Ante la libertad de negociación y la creación de un espacio que permitiera la interacción directa entre las partes, fue posible intercambiar los intereses afines, concernientes a las propuestas de solicitudes a presentar ante la administración distrital.

Lo anterior, contribuyó particularmente a que los pliegos presentados por las organizaciones, que confluyeron en las mismas, tuvieran unidad y coherencia. Ya que, al abarcar de manera general todas las necesidades de los empleados públicos de Bogotá, se visibilizó la capacidad de negociación entre las organizaciones sindicales de empleados del distrito. Esto en relación a sus condiciones de trabajo y la posibilidad que estas fueran abordadas desde aspectos más amplios del desarrollo del vínculo de legitimidad.

El segundo periodo de la alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño: “*Bogotá mejor para todos*” (2016-2019) representa un corte en la tendencia del anterior gobierno de izquierda en el distrito capital. Resumiendo, la propuesta del mandatario se centraba en objetivos enfocados a la calidad de vida, democracia urbana, construcción de cultura ciudadana, formulación de un nuevo ordenamiento territorial, economía basada en el conocimiento de sostenibilidad y eficiencia energética, y, por último, gobierno legítimo, basado en la eficiencia y la legitimidad.

En el inicio de este gobierno, tuvo lugar el desarrollo de concursos públicos de méritos, con la finalidad de proveer las numerosas vacantes definitivas que existen dentro de las entidades distritales y que, a la fecha, se encuentran en provisión de las listas de elegibles (Convocatorias 427 y 431 de 2016). Este aspecto que ha cumplido con parte del objetivo de los acuerdos sindicales, en los que exigió que se terminara con la prolongada provisionalidad en dichos empleos. Situación que, para el año 2017, contrasta con la continuación de la administración distrital de Peñalosa, quien se limitó a continuar con las capacitaciones en derechos humanos a los empleados públicos del distrito y en los sistemas de gestión del riesgo y transparencia. Lo anterior, ahondando en la capacitación en torno a la reducción de la violencia contra la mujer en las entidades distritales, junto a la respectiva orientación y prevención jurídica y disciplinaria (Secretaría Distrital de Planeación, 2018).

En cuanto a las negociaciones colectivas en el distrito capital, las celebradas entre el 2016 y el 2017, comenzaron no sólo a integrar los componentes y estrategias de negociación colectiva desarrollados por el Estado colombiano, en su reglamentación general. Ahora también constituyen un deber legal para llevar a cabo el procedimiento y empiezan a

incorporar el uso de las restricciones legales de las materias susceptibles de negociación colectiva por parte de la administración distrital.

Esta situación que genera el fraccionamiento de las negociaciones en dos niveles. Primero, una negociación de carácter general con la Alcaldía Mayor de Bogotá, siendo este el acuerdo marco para todas las entidades distritales. Segundo, consiste en una negociación por cada entidad distrital, la cual contiene acuerdos particulares de forma específica para los empleados que allí prestan sus servicios (Acuerdos laborales distrito capital 2004-2016)

Por lo tanto, la negociación colectiva en Bogotá se organiza a partir de acuerdos sindicales pactados en la negociación colectiva. En un primer nivel, entre la administración distrital y las confederaciones y federaciones de alcance transversal. Mientras que, en el segundo nivel, se llevan a cabo acuerdos entre las entidades distritales y los sindicatos afiliados a las federaciones, que además tuvieran presencia en dichas entidades, con un alcance vertical e interno. Esto genera un elemento de ruptura importante, ya que marca una diferencia en cuanto al desarrollo previo de las negociaciones que se habían celebrado en el distrito desde el año 2004, junto con los acuerdos anteriores que se habían logrado. Lo anterior, pues fragmenta la representación que ejercían conjuntamente las confederaciones y federaciones, segmenta las solicitudes de los empleados públicos de cada entidad y los condiciona a lo pactado en un acuerdo general de carácter distrital. En este sentido, cabe aclarar que, en muchos casos no está coordinado ni existe una relación entre lo pactado a nivel general y las condiciones internas de trabajo de los empleados públicos de cada entidad distrital.

Otro cambio, es la incertidumbre para dar cumplimiento o posponer lo pactado en las negociaciones anteriores. Pues, ante los efectos de la actual reglamentación en la negociación colectiva, desde el año 2014 los sindicatos orientaron sus solicitudes para asegurar el cumplimiento de aquellos acuerdos que habían quedado como compromisos con la administración distrital.

No obstante, dichas negociaciones comenzaron a condicionar los acuerdos anteriores, en tanto, debían ser objeto de discusión por ser competencia de otras entidades

(como en el aspecto de cobertura del incremento salarial, de acuerdo con los conceptos que emitan entidades públicas del nivel nacional). Entonces, el acuerdo de incremento salarial resulta como el único importante, en el sentido de poderse establecer a un nivel superior que al señalado por el Gobierno Nacional.

Es así, como la negociación colectiva para el año 2017, en relación a las solicitudes efectuadas por los sindicatos a la administración distrital, se organizó a través de una negociación general en un pliego unificado y conjunto. Allí fueron discutidos varios puntos, entre los que señala el cumplimiento por parte de la administración de aspectos como permisos para ejercicio sindical, reglamentación de situaciones administrativas y el procedimiento para efectuar los traslados o movimientos de personal. Sin embargo, respecto a temas como nivelación salarial y la determinación de la forma en que los sindicatos pueden participar de los procesos de modernización o supresión de entidades del distrito capital, estos siguen siendo aplazados de la discusión. Aun sin que hayan resultados concretos o formulado alternativas, dado que la mayoría de esta clase de solicitudes suelen reservarse para el estudio de la administración sobre su viabilidad, en ausencia de un plazo concreto para que sean resueltos (Alcaldía Mayor de Bogotá. 2017).

Conclusiones

En este capítulo, los aspectos anteriores a la promulgación de la Constitución Política de 1991 establecen dos aspectos a evaluar. El primero, habría que tener en cuenta la existencia de una dispersión normativa que regulaba el empleo público en Colombia, que tuvo como consecuencia la falta de una racionalización coherente a través de una política central del empleo en el sector estatal. Segundo, la diferenciación formal de los servidores públicos en empleados y trabajadores. Conceptos de carácter legal que, si bien justificaron la diferenciación de las labores efectuadas dentro de las propias entidades públicas, también terminaron por posibilitarle al Estado colombiano la facultad de negar el derecho a la negociación colectiva, la celebración de convenciones y el derecho a la huelga. Este aspecto tuvo un cambio significativo hasta 1997, cuando se incorporaron los convenios 151 y 154

de la OIT, que establecen la posibilidad de que los empleados estatales pudieran presentar solicitudes en procura de regular sus condiciones de empleo.

Por su parte, la Constitución de 1991 introdujo cambios enmarcados en la reconfiguración de la estructura del Estado colombiano, al integrar políticas neoliberales con incidencia, tanto en el empleo público, como en el privado. De tal manera, se modificó y reorganizó la estructura del Estado, de acuerdo con los niveles de descentralización, de carácter administrativo. Por otro lado, tiene lugar la introducción de un sistema de control y vigilancia a los procedimientos efectuados por la administración pública. Así, se daba paso a que se establecieran aspectos de los modelos de calidad. Situaciones que no se dieron sino hasta el año de 1998, momento en el que se expide la legislación que desarrolló una reforma administrativa en todos los niveles de organización del Estado.

La anterior reforma no sólo reorganizó administrativamente al Estado, sino que, centró su funcionamiento sobre la eficacia y eficiencia. Es así como se establecieron mecanismos de vigilancia ciudadana, a partir del análisis de la autogestión y la autonomía de cada una de las entidades públicas en cuanto a los objetivos, fines, servicios y resultados que produjeran hacia la ciudadanía. Este aspecto comenzó a vincular a la ciudadanía con los instrumentos de evaluación de desempeño y, a la vez, flexibilizó las causales de retiro de un empleado público ante la eventualidad de que su medición fuera deficiente.

La integración de los principios dirigidos a la gestión pública, tales como la eficacia, la eficiencia, la gestión por resultados y la flexibilidad administrativa, incluyó posteriormente la austeridad como elemento en sus actuaciones. Lo anterior, justificaría la necesidad de priorizar una renovación de la administración pública a partir de la supresión de entidades que no estuvieran cumpliendo sus fines y objetivos. Por otro lado, se amplían las herramientas de medición de gestión de calidad, dirigidas a la satisfacción de la ciudadanía respecto a la calidad y servicio. Esto conllevó a consolidar y profundizar la reducción de las plantas de empleos en las entidades estatales, que no cumplieran con dichos los criterios de gestión pública y, además, afianzó la posibilidad de desvincular a los empleados públicos por la medición de su desempeño.

La experiencia histórica en la ciudad de Bogotá tiene como particularidad que, tanto los escenarios de reorganización administrativa como los de negociación colectiva, fueron afrontados en el Distrito Capital antes de ser expuestos en el nivel nacional. Lo anterior, encuentra su justificación antes de expedición de la Constitución de 1991, ya que la dispersión normativa y la ausencia de claridad sobre los límites de las peticiones de los sindicatos de empleados distritales, facilitaron la existencia de instrumentos de negociación que mejoraron las condiciones laborales. Es así como, posibilitaron la participación del sindicato en instancias administrativas, incluso en aspectos más amplios que los legislado para los empleados públicos.

Lo anterior, contrasta con la situación posterior a la Constitución de 1991, en donde se dio inicio a un proceso de reorganización administrativa y se unificaron con la regulación de empleados públicos en el nivel nacional. Al mismo tiempo, la negociación colectiva en el distrito se restringió expresamente a la posibilidad de que se discutieran condiciones laborales para los empleados públicos, siempre que estas no se encontraran bajo la potestad legislativa del Congreso. Pues, se incurriría a igualar sus procedimientos y estrategias de negociación con los del nivel nacional.

Como consecuencia, se hace evidente que las negociaciones colectivas, tanto a nivel nacional como a nivel distrital, tienden a concebir unas relaciones laborales que se acercan más a la configuración de los elementos propios de las relaciones laborales de cooperación conflictiva. Entonces, las organizaciones sindicales pueden intervenir o participar en las metas institucionales de las entidades, enmarcadas en un modelo de calidad que se encuentra regulado. Pero, terminan siendo excluidas de la intervención directa en los procesos de trabajo, derivados de los resultados y los compromisos incorporados en los instrumentos de evaluación de los empleados públicos. Esto ha generado que los compromisos alcanzados con el Estado se traduzcan en aspectos que modifican transversalmente marcos de regulación del empleo público, sin que se produzcan cambios profundos en la estructura administrativa.

CAPÍTULO III

ESTUDIO DE CASO

Relaciones laborales y negociación colectiva en la Secretaría de Educación de Bogotá

Presentación

En este capítulo se pretende explorar el caso de las relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (SED). Nos centraremos en el impacto que tiene la negociación colectiva en las relaciones laborales de dicha entidad distrital y los resultados obtenidos desde la participación del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano (Sunet). Tomamos como delimitación temporal el período 2015-2017, periodo en el que se celebraron acuerdos colectivos entre los actores mencionados.

Por lo tanto, es de nuestro interés examinar este caso desde el enfoque de la Escuela de las Opciones Estratégicas, específicamente, desde la propuesta analítica que plantea Carmen Marina López en su tesis doctoral. Nos llaman la atención, especialmente, las particularidades de las relaciones laborales en el sector público y la forma en la cual se presenta la estrategia. Lo anterior, a través de las instituciones públicas, conforme a los contextos político y económico, en aspectos como el cambio organizacional y el redimensionamiento de los actores de estas relaciones.

En este sentido, debemos precisar que no es de interés en esta investigación ajustar al caso de las relaciones laborales en el sector público, situaciones de análisis como: las condiciones del entorno, el mercado laboral, la introducción de los sistemas de calidad total, el marco institucional de las empresas y las relaciones industriales. En primer lugar, porque, si bien los contextos económico y político dieron paso a las reformas laborales y administrativas al inicio de la década de 1990, la adaptación, enfoque y resultados son totalmente diferentes. Esto en tanto las reformas administrativas no sólo modificaron algunas instituciones al interior del Estado, sino que también condujeron a un proceso constituyente. Segundo, en la medida en que las instituciones tienen una vocación de

autonomía y permanencia, en este caso el escenario de la negociación colectiva altera la forma en la cual el Estado diseña, formula y aplica sus políticas en las entidades públicas, a la vez que, como actor, reacciona bajo otros parámetros y premisas al contexto institucional.

Para analizar el caso propuesto, tendremos en cuenta las siguientes dimensiones. Una primera dimensión denominada relaciones laborales. En esta nos dirigiremos a plantear el tipo de relaciones que se presentan en la SED, los actores que la componen, las características que posee y cuáles son los cambios que a nuestro juicio se han producido. Una segunda dimensión es la negociación colectiva, en la cual examinaremos los acuerdos colectivos suscritos, en conjunto con las estrategias desarrolladas por los actores de las relaciones laborales en el trámite del mecanismo de negociación y su problemática. Resaltando así los efectos que tiene frente a las relaciones laborales en el sector público y, particularmente, en el caso propuesto.

La tercera dimensión corresponde a la estrategia. En esta dimensión nos interesa enfocarnos en los comportamientos, percepciones y decisiones por parte del Sunet, frente a las facultades y competencias del Estado en su papel de negociador y administrador de las relaciones laborales, a través de entidades como la SED. A través de una cuarta dimensión, que denominamos cambios en la organización administrativa, nos proponemos a analizar el enfrentamiento entre la autoridad de las entidades públicas y el poder sindical. De manera que sea posible indagar respecto a la capacidad que tienen los sindicatos de influir en la estructura y organización de la SED, a través de la negociación colectiva y los acuerdos colectivos.

3.1. Trayectoria histórica del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano y de la Secretaría de Educación del Distrito

En primer lugar, para contextualizar el surgimiento del Sunet es necesario describir el trayecto de afiliaciones en los sindicatos de entidades públicas, frente al proceso de negociación colectiva en el sector público. Aquí podemos señalar un importante crecimiento de las organizaciones sindicales en las entidades públicas y, por ende, en su número de

afiliados. Esta situación, por un lado, no ha representado como tal un incremento significativo en la tasa de sindicalización en el país. Por otro lado, el comportamiento de las cifras de afiliación a los sindicatos en el sector privado, reflejan un crecimiento acelerado frente a los afiliados a los sindicatos en el sector público. Lo anterior, lo observaremos a continuación en las cifras publicadas en los informes de la Escuela Nacional Sindical.

De acuerdo con esta fuente, la asociación sindical de los empleados públicos muestra una disminución entre el año 2008 y el año 2009 (Tabla 1), con 801 y 789 sindicatos respectivamente. Esto representó, para cada uno, 430.206 y 427.776 afiliados correspondientemente. Contrastamos la anterior información frente a los datos de asociación sindical en el sector privado entre los mismos años (Tabla 2). Aquí observamos que también existe una contracción en la cantidad de organizaciones sindicales, con 2.132 y 2.095 organizaciones sindicales entre el 2008 y el 2009, que equivalen a 391.751 afiliados y 382.358 afiliados correspondientemente (Escuela Nacional Sindical: 2018).

Tabla 1: Sindicatos y afiliaciones en el sector público

<u>Año</u>	<u>Número de sindicatos</u>	<u>Porcentaje de sindicatos de empleados públicos</u>	<u>Número de afiliados</u>	<u>Porcentaje de afiliados</u>
2008	801	27,3%	430.206	52,3%
2009	789	27,36%	427.776	52,8%
2010	798	27,18%	427.348	52,64%
2011	1.059	30,62%	430.156	51,78%
2012	1.108	28,65%	441.204	50,75%
2013*	1.234	28,15%	473.958	49,41%
2015	1.423	27,21%	483.681	48,07%
2016	1.502	27,6%	492.647	48%
2017	1.516	27,4%	493.418	48%

Nota: Datos publicados por la Escuela Nacional Sindical. Sislab Sistema de información laboral y sindical Informe. Reporte a Diciembre de 2017. (Fecha de consulta: junio de 2018).

*Para el año 2014, la Escuela Nacional Sindical señala que no fueron suministrados los insumos para la construcción datos correspondientes a dicho año por parte del Ministerio de Trabajo.

Entre los años 2010 a 2015, de acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, la asociación sindical en el sector público alcanzó una importante variación (Tabla 1). Es así como podemos observar que, mientras para el año 2010 alcanza una cifra de 798

organizaciones sindicales con 427.348 afiliados, en el 2011 se registran 1.059 sindicatos y 430.156 afiliados. Posteriormente, en el año 2012, se registran 1.108 organizaciones sindicales con 441.204 afiliados. En 2013 se contabilizan 1.234 sindicatos con 473.958. Por último, para el año 2015 fueron anotados 1.423 sindicatos con 483.681 afiliados. En síntesis, entre el año 2010 a 2011, se pueden verificar 261 nuevos sindicatos en el sector público. Esto significa que entre el 2011 y 2012 hubo un leve descenso a 49 nuevas organizaciones sindicales; mientras que, en los años 2012 a 2013, se registraron 126 nuevas organizaciones sindicales (Escuela Nacional Sindical: 2018).

Tabla 2: Sindicatos y afiliaciones en el sector privado

<u>Año</u>	<u>Número de sindicatos privados</u>	<u>Porcentaje de sindicatos de empleados privados</u>	<u>Número de afiliados</u>	<u>Porcentaje de afiliados</u>
2008	2.132	72,7%	391.751	47,7%
2009	2.095	72,64%	382.358	47,2%
2010	2.138	72,82%	384.502	47,36%
2011	2.400	69,38%	400.576	48,22%
2012	2.700	71,35%	428.172	49,25%
2013	3.150	71,85%	485.256	50,59%
2015	3.806	72,79%	522.469	51,93%
2016	3.947	72,4%	533.145	52%
2017	4.007	72,6%	535.346	52%

Nota: Datos publicados por la Escuela Nacional Sindical. Sislab Sistema de información laboral y sindical Informe. Reporte a Diciembre de 2017. (Fecha de consulta: junio de 2018).

*Para el año 2014, la Escuela Nacional Sindical señala que no fueron suministrados los insumos para la construcción de datos correspondientes a dicho año por parte del Ministerio de Trabajo.

Por su parte, entre los años 2013 a 2015 se registra una cifra de 189 nuevos sindicatos. Respecto al caso de la asociación en el sector privado (Tabla 2), se observa también un importante aumento de organizaciones sindicales: en el año 2010 se registran 2.138 sindicatos, que equivalen al 384.502 afiliados; para el año 2011, se registran 2.400 sindicatos con 400.4576 afiliados; para el año 2013 se contabilizan 3.150 sindicatos con 485.256 afiliados; en el año 2015 se registran 3.806 organizaciones sindicales con 522.469 afiliados. De acuerdo con lo anterior, podemos observar que entre los años 2010 y el 2011 se observan 262 nuevos sindicatos. Entre los años 2011 y 2012, se registran 400 nuevos sindicatos. Para los años 2012 y 2013 se registran 450 nuevos sindicatos. Mientras que, entre

los años 2013 a 2015, se contabilizan 656 organizaciones sindicales nuevas (Escuela Nacional Sindical: 2018).

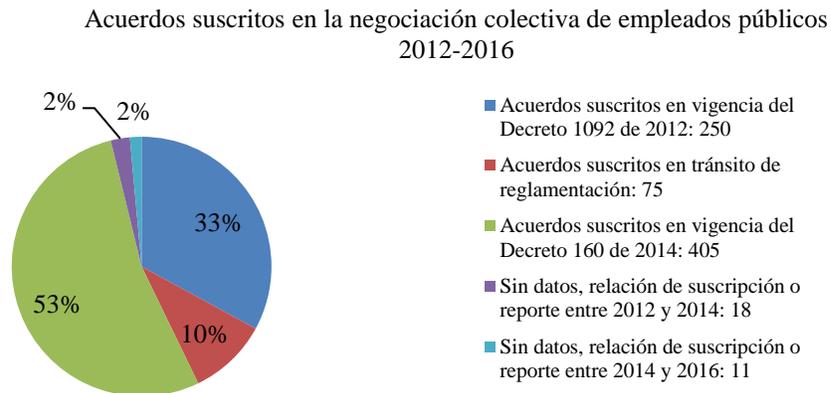
Por el contrario, entre el año 2016 y el año 2017, se evidencia un descenso de la cantidad de organizaciones sindicales en el sector público frente al sector privado. Observando particularmente el sector público, este descenso es inverso al aumento aritmético moderado de los afiliados. Por lo que, al examinar en detalle las cifras en este sector (Tabla 1), se encuentra que: para el año 2016 se registran 1.502 organizaciones sindicales y 492.647 afiliados; mientras que, para el 2017, se registran 1.518 con 493.418 afiliados. Apoyándonos en estas mismas cifras, apreciamos que entre el año 2015 y el año 2016 se contabilizan 79 nuevos sindicatos y, entre el año 2016 al 2017, se registraron apenas 16 nuevas organizaciones sindicales. En el caso de las organizaciones sindicales en el sector privado (Tabla 2), en el año 2016 se registran 3.947 sindicatos y 533.145 afiliados; mientras que, en el 2017, se contabilizan 4.007 organizaciones sindicales y 535.546 afiliados. Esto implica que entre los años 2015 y 2016, se registran 141 nuevos sindicatos y, para los años 2016 y 2017, se observan 60 nuevas organizaciones (Escuela Nacional Sindical: 2018).

Conforme a las cifras expuestas anteriormente, podemos observar en las tablas 1 y 2 que, si bien entre los años 2008 y 2009 el sindicalismo –tanto en el sector público como en el privado– sufrió un descenso; en los años 2010 a 2015, la asociación sindical –en ambos sectores– repuntó de forma significativa. Lo anterior, en cuanto a la cantidad de organizaciones sindicales creadas y el número de afiliados y afiliadas, aunque con un leve descenso en el sector público entre los años 2011 y 2012. Por lo tanto, siendo el interés de este trabajo el comportamiento en el sector público, podemos explicar el ascenso en las cifras de asociación sindical, y de fundación de nuevas organizaciones sindicales en el sector público, a partir de la reglamentación que implementó la negociación colectiva de los empleados públicos. Entendiendo en ello que una mayor cantidad de sindicatos no implica necesariamente la fortaleza del movimiento sindical frente a las entidades públicas.

De otro lado, el interés en la negociación colectiva por parte de las organizaciones sindicales del sector público tiene también sustento en las cifras registradas por el Ministerio de Trabajo. Esto en relación con la cantidad de acuerdos colectivos suscritos entre las

entidades públicas y los sindicatos de empleados estatales, los cuales fueron consultados con el mismo ministerio desde el año 2012 hasta el año 2016 (Ilustración 1). En estas, se puede observar más claramente la forma en la que ha impactado el ejercicio de la negociación colectiva en las entidades del Estado. La cual se ha convertido en una opción por parte de los empleados públicos para transmitir sus necesidades y expectativas en el desarrollo de sus condiciones de trabajo, frente a las entidades públicas.

Ilustración 1: Acuerdos suscritos en la negociación colectiva de empleados públicos 2012-2016



Nota: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por parte del Ministerio del Trabajo correspondiente al año 2017. Información entregada por el Ministerio de Trabajo el 4 de abril de 2018 a través de comunicación oficial.

En esta nueva instancia de negociación, por parte de los empleados públicos, se pueden evidenciar cómo en el periodo comprendido entre 2012- 2016 se han suscrito 759 acuerdos colectivos en diferentes entidades públicas (Ilustración 1). Este aspecto resalta la enorme fragmentación de las organizaciones sindicales para negociar un acuerdo más transversal a las relaciones de trabajo en el sector público. A la par que otorga una nueva dimensión a la negociación, en tanto verifica una amplia participación de los sindicatos de empleados públicos en este proceso.

A pesar de los resultados obtenidos por parte del sector público en su proceso de negociación colectiva, tanto los instrumentos en materia de negociación como el comportamiento de los sindicatos en el sector privado –en el periodo de 2008 a 2016 (Tabla 3)–, arrojan enormes diferencias entre ambos sectores. Por tales motivos, consideramos no sólo la cantidad de instrumentos regulatorios, sino también la forma en que el sindicalismo empresarial e industrial sigue siendo más representativo, en relación con los resultados

efectivos de la acción sindical ejercida. Además, valoramos la efectividad de los instrumentos mencionados previamente, teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios.

Tabla 3: Negociación colectiva sector privado periodo 2008-2016

<u>Año</u>	<u>Convenciones colectivas</u>	<u>Pactos colectivos</u>	<u>Contratos sindicales</u>
2008	282	217	40
2009	379	209	46
2010	256	225	50
2011	353	170	164
2012	329	216	708
2013	459	210	964
2014	359	255	2066
2015	500	225	1975
2016	387	224	N D
Beneficiarios	747.073	518.867	482.387

Notas: Datos publicados por la Escuela Nacional Sindical. Sislab Sistema de información laboral y sindical Informe. Reporte a Diciembre de 2017. (Fecha de consulta: junio de 2018).

Con todo, a pesar del incremento en las cifras de asociación sindical, resulta claro que la tasa de sindicalización no logra un ascenso significativo. Más bien, mantiene una tendencia hacia el estancamiento, poniendo de manifiesto que en ambos sectores no se logra un aumento importante en las afiliaciones por parte de los trabajadores, respecto de la tasa de ocupación y donde la informalidad es aún muy elevada. Por ejemplo, para el año 2017 cerró en una cifra del 4.6% (Tabla 4).

Encontramos que, en la distribución de esta tasa de sindicalización a nivel interno, la mayor sindicalización se encuentra en el sector público. Esta equivale al 42%, mientras que en el sector privado representa el 2,6%. (CENDA, IOS Y PLADES, 2019). Para el caso del sector público se pudieron corroborar, con el Departamento Administrativo de la Función Pública, las cifras que pueden representar la tasa de sindicalización. En este caso específico son más bien recientes pues, hasta el año 2015, el mencionado Departamento ha comenzado a publicar las cifras correspondientes al total de empleados públicos en el Estado. Razón por la cual pudimos examinar apenas la evolución de la asociación sindical en este sector (Tabla 5).

Tabla 4: Tasa de sindicalización en Colombia*

<u>Año</u>	<u>Número total de afiliados a sindicatos</u>	<u>Porcentaje de sindicalización**</u>
2008	821.957	4,6%
2009	810.134	4,2%
2010	811.850	4,2%
2011	830.732	4,0%
2012	869.376	4,1%
2013***	959.214	4,4%
2015	1.006.150	4,5%
2016	1.025.792	4,6%
2017	1.028.764	4,6%

Notas: * Los datos obtenidos fueron elaborados a partir de las cifras de afiliación publicadas por la Escuela Nacional Sindical, Sislab Sistema de información laboral y sindical. Informe. Reporte a Diciembre de 2017. (Fecha de consulta: junio de 2018), y la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH Publicada por el Departamento Nacional de Planeación (DANE) (Datos consolidados para diciembre de 2017).

** La tasa corresponde al número total de afiliados a los sindicatos sobre el número total de ocupados.

*** Para el año 2014, la Escuela Nacional Sindical señala no fueron suministrados los insumos para la construcción de datos correspondientes por parte del Ministerio de Trabajo.

La anterior exposición contextualiza el origen del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano (Sunet), que surge como producto del proceso organizativo adoptado por decisión de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Lo anterior, en el marco de su V Congreso, realizado el 28 de agosto de 2006. Entonces, a través de la Resolución N° 24 se decidió que, para hacerle frente a los problemas históricos de atomización y dispersión, sería necesario replantearse y reorganizar la manera en que se defendían los derechos e intereses de los trabajadores. Ello derivó en la reagrupación de 750 organizaciones en sindicatos de rama o industria, entre ellos, los correspondientes a los trabajadores de la administración pública. Además, se fijó un plazo de 6 años para que estos sindicatos filiales dieran curso a la implementación y se procedieran a la fusión con otros sindicatos de rama (Escuela Nacional Sindical, 2007).

En este escenario, la conformación del Sunet es el resultado de un reagrupamiento de organizaciones sindicales, donde se encontraban *ab initio* sindicatos de empleados públicos y de trabajadores oficiales, tales como: el Sindicato de Trabajadores Oficiales y Empleados Públicos de los Municipios y Entes Descentralizados de Colombia (Sintrasema), Sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos de los municipios (Sintramunicipios Caldas), Sindicato de empleados públicos del municipio de Magangué (Sintrapublicmag), Sindicato de trabajadores Oficiales de Floridablanca (Sintraoficiales

Floridablanca), Sintraesementol (Sindicato de trabajadores estatales de las empresas departamentales del Tolima), el Sindicato Nacional de Servidores Públicos de los Municipios de Colombia (Sinalserpub) y el Sindicato Nacional de Servidores Públicos del Estado Colombiano (Sintraestatales).

Tabla 5: Tasa de sindicalización en la Rama Ejecutiva*

<u>Año</u>	<u>Empleados públicos en entidades nacionales</u>	<u>Empleados públicos en entidades territoriales</u>	<u>Total empleados públicos</u>	<u>Empleados públicos afiliados a sindicatos</u>	<u>Tasa de sindicalización en Rama Ejecutiva**</u>
2015	967.951	185.545	1.153.496	483.681	41,9%
2016	964.393	185.545	1.149.938	492.647	42,8%
2017	971.468	187.434	1.158.902	493.418	42,6%

Notas: * Los datos obtenidos fueron elaborados a partir de las cifras de afiliación publicadas por la Escuela Nacional Sindical. Sislab Sistema de información laboral y sindical. Informe. Reporte a Diciembre de 2017 (Fecha de consulta junio de 2018), y la información correspondiente al año 2019, suministrada por el Departamento administrativo de la Función Pública mediante comunicación personal del año 2020.

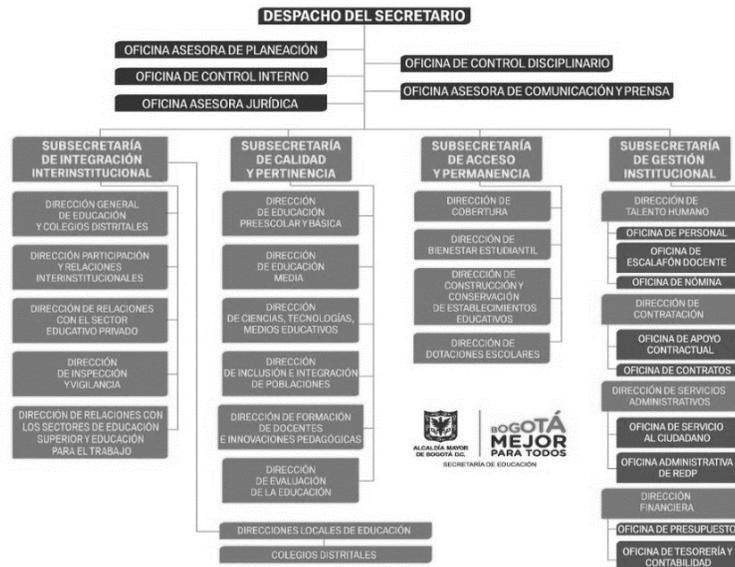
** La tasa corresponde al número total de afiliados a los sindicatos sobre el número total de empleados públicos.

No obstante, la constitución definitiva del Sunet no ocurriría sino hasta el 20 de octubre de 2011. Año en el que comienza oficialmente a realizar sus labores como un sindicato nacional de primer grado y de rama o actividad económica, afiliado confederativamente a la CUT y conformado por los servidores públicos (empleados públicos y trabajadores oficiales) que laboran en la rama de actividad estatal. Se encontraría conformado por miembros activos y pensionados de la rama, resaltando así que uno de sus objetivos es plantear las reformas estatales que tiendan a proteger los derechos laborales adquiridos de los servidores públicos en las entidades públicas, de manera que se conserve un número estable de trabajadores de planta (Sunet, 2018).

Ahora bien, en cuanto a la trayectoria histórica de la SED, es preciso señalar que esta entidad pública fue creada mediante el Acuerdo 26 del 23 de mayo de 1955 del Concejo de Bogotá. Su desarrollo y organización está a cargo de la Alcaldía Mayor de Bogotá, teniendo diferentes reorganizaciones administrativas, ocurridas desde los Acuerdos 58 del 23 de agosto de 1955 y 27 de 1972. Estos determinaron la estructura interna de dicha secretaría. Posterior al cambio constitucional de 1991, se expidió el Decreto 842 de 1995, en el cual se vinculó a dicha entidad a la administración central del Distrito Capital. La actual

organización de esta secretaría se encuentra establecida en los decretos 330 y 331 de 2008, cuya última reforma administrativa se efectuó a través del Decreto 593 de 2017.

Ilustración 2: Organigrama administrativo de la Secretaría de Educación del Distrito en el año 2017



Recuperado en: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/nuestra-entidad/organigrama
Fuente: Secretaría de Educación del Distrito, organización administrativa para el año de 2017

Para el año 2017, la organización administrativa de la SED (Ilustración 2) estaba encabezada por despacho del Secretario de Educación del Distrito. A continuación se establece un nivel asesor, compuesto por 5 dependencias que se ocupan de los asuntos de planeación, control disciplinario, comunicación y prensa, control interno y la oficina asesoría jurídica. Luego, el nivel directivo, que cuenta con 4 subsecretarías. La primera se llama integración interinstitucional y, a su vez, se compone de 5 direcciones enfocadas en: la administración de educación de colegios distritales, participación interinstitucional, relaciones con las instituciones educativas privadas, inspección y vigilancia y, de relaciones con el sector educación superior y educación para el trabajo, además de una dirección independiente de administración local de educación. La segunda, sobre calidad y pertinencia, está compuesta por 6 direcciones, cuyos asuntos son: la dirección de la educación preescolar y básica, la dirección de educación media, sobre ciencias tecnológicas y medios educativos, de inclusión e integración con poblaciones, la formación de docentes y la innovación pedagógica y de evaluación de la educación. La tercera, de acceso y permanencia, se compone de 4 direcciones, enfocadas a los temas de: cobertura de la

educación, bienestar estudiantil, de la construcción y conservación de los establecimientos educativos y de dotaciones escolares. La cuarta, dirigida a la administración de los aspectos del funcionamiento de la entidad, se denomina de gestión institucional. Esta última tiene a su cargo los asuntos de talento humano, de contratación, servicios administrativos y asuntos financieros.

La Secretaría de Educación Distrital es un organismo que pertenece a la organización central, que lidera el sector de educación en Distrito Capital. Sus funciones se estipulan en el Decreto 330 de 2008, y están dirigidas a garantizar el derecho a la educación, su acceso al conocimiento y permitir la formación integral de la población bogotana. Por lo tanto, se ocupa de la formulación, orientación y coordinación de las políticas y planes del Sector Educación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan Sectorial de Educación, entre las normas más relevantes de nivel nacional y distrital.

De esta función se desprenden unas funciones misionales, enfocadas en atender articuladamente las necesidades educativas junto con la oferta y la demanda educativa de la población residente. Entre estas: la formulación de políticas dirigidas a la mejora, permanencia, control y vigilancia de la calidad tanto del sistema educativo como de las entidades de educación en el distrito; la implementación, formulación y fomento de las mejoras al proceso docente, la investigación y el desarrollo del conocimiento e innovación científica, técnica y tecnológica en alianza con sectores productivos; la formulación e implementación de políticas y programas enfocados en la inclusión e integración de los grupos étnicos y las personas con necesidades especiales. De otra parte, se encuentran funciones de apoyo a la gestión administrativa entre las cuales se encuentran la orientación, administración y control, tanto de los recursos propios como de los provenientes del Sistema General de Participaciones, además de la orientación y ejecución de las políticas de formación y actualización de docentes y empleados de la SED.

De acuerdo con las cifras publicadas por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, la planta de personal de la SED se compone de 3.037 empleos públicos. De los cuales el 81,26%, que equivalen a 2.468, son empleos permanentes; mientras que otros 569 empleos, que representan el 18,74%, son empleos temporales. Los

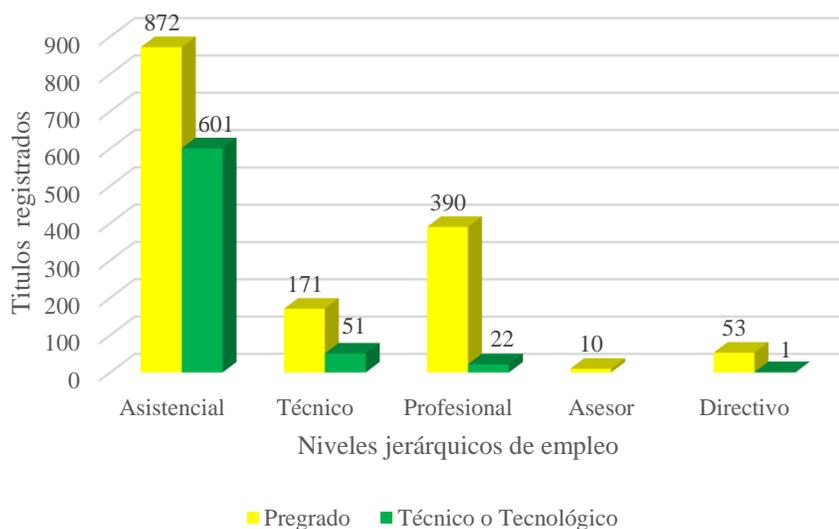
empleos permanentes se distribuyen en los siguientes tipos: 1.880 en el nivel asistencial, 71 en el nivel técnico y 453 en el nivel profesional. De estos, 1.480 empleos están provistos en carrera administrativa, 757 se encuentran nombrados en provisionalidad y 167 no están provistos. También hay 63 empleos de libre nombramiento y remoción, distribuidos en 54 directivos, sumando un 1 cargo de periodo fijo, además de 10 asesores. De otro lado, hay 569 empleos que pertenecen a la planta temporal, que se encuentran distribuidos entre los siguientes tipos: 416 empleos asistenciales y 153 empleos técnicos, de los cuales 548 se encuentran provistos y 21 están vacantes. Finalmente, se encuentra que la SED cuenta con 1.613 contratistas (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital: 2017).

Sin embargo, de acuerdo con una caracterización más amplia de los empleados y empleadas públicas de la SED, que fue efectuada en el año 2018, encontramos que, en el caso de los empleos de carrera administrativa, las empleadas representaban al 65,98% y los empleados al 33,97%. El promedio de edad oscilaba en 49,3 años y la permanencia en la entidad era de un máximo de 16,63 años. En el caso de los empleos de libre nombramiento y remoción, las empleadas equivalían al 65,08% y los empleados al 34,92%, con un promedio de edad 46,1 años y una permanencia máxima de 2,77 años. En el caso de los empleados pertenecientes a las plantas temporales, las empleadas representaban al 79,38% mientras que los empleados al 20,62%, con un promedio de edad de 36 años y un promedio de permanencia de 2,99 años (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital: 2019)

Ahora bien, respecto al nivel educativo de los empleados de la SED, se debe aclarar que los empleos se dividen en niveles jerárquicos. Por lo tanto, el Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015 determina que las entidades públicas sean las encargadas de asociar los requisitos de acceso a los empleos –y el nivel de los mismos– al momento de expedir sus manuales de funciones. Por consiguiente, el primer grado del nivel asistencial tiene como exigencia el título de básica primaria; mientras que, el último grado del nivel directivo, requiere título profesional y de posgrado en la modalidad de maestría, aspecto que se puede corroborar. A continuación presentamos la información suministrada por el Departamento del Servicio Civil Distrital, en la cual se puede observar el siguiente

comportamiento respecto al nivel educativo de los empleados públicos de dicha entidad (Ilustración 3).

Ilustración 3: Acreditación de títulos de pregrado o formación técnica o tecnológica

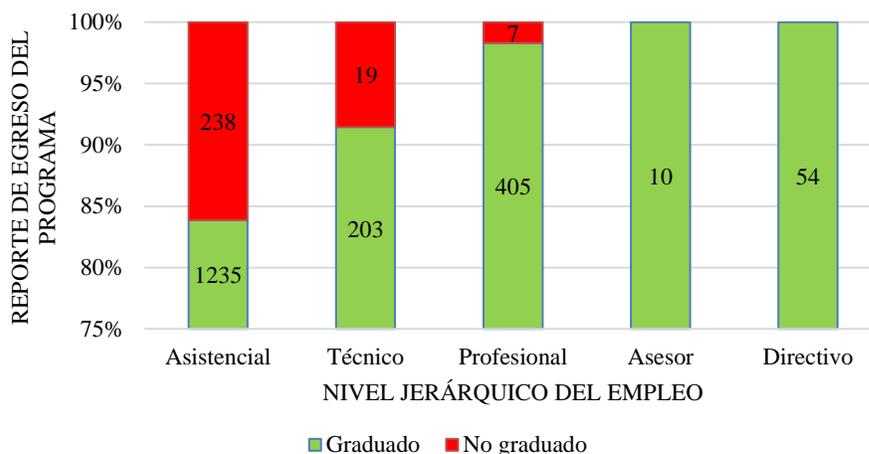


Nota: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Información Consultada en octubre de 2020 a través de comunicación oficial.

De acuerdo con la anterior información, es posible verificar que los empleados y empleadas del nivel asistencial son quienes más acreditan estudios que exceden los requisitos legales para el empleo que ocupan. Es decir, acreditan uno o dos títulos profesionales o de formación técnica o tecnológica. Lo anterior considerando que, de acuerdo a la Resolución 3950 de 2008, que establece el manual de funciones de dicha entidad, el nivel asistencial requiere cumplir al momento de ingresar al empleo la acreditación del título de bachiller. Situación que es similar en el nivel técnico, donde se observa que los empleados y empleadas acreditan el grado en uno o dos grados tecnológicos, aunque en menores casos. Es visible también el ascenso de los títulos profesionales en este nivel de empleo. Para el caso particular del nivel profesional se puede verificar que, además de la formación profesional, los empleados y empleadas acreditan algún grado de nivel técnico o formación técnica. En los niveles asesor y directivo, es posible observar que se acreditan en pocos casos dos o más títulos profesionales. Por tales motivos, en la mayoría de los casos en este nivel, los empleados se limitan a cumplir con los requisitos legales de acceso al cargo. Igualmente es necesario examinar la cantidad de personas que reportan

haber sido graduadas de sus programas universitarios, técnicos o tecnológicos (Ilustración 4).

Ilustración 4: Reporte de grado del programa académico de pregrado o de formación técnica o tecnológica



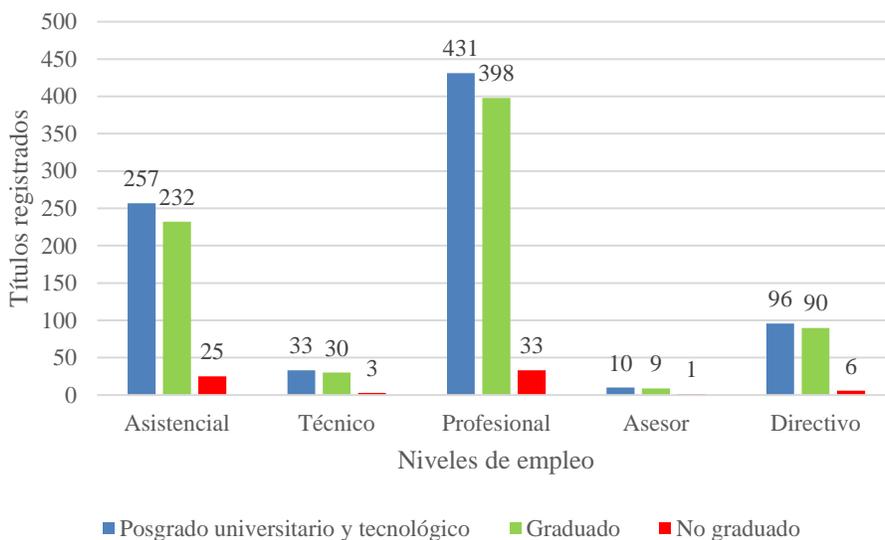
Nota: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Información Consultada en octubre de 2020 a través de comunicación oficial.

En la anterior información podemos observar que existe un importante caso de empleados y empleadas del nivel asistencial que no culminaron los programas académicos, acreditan una parte de ellos o no han reportado su culminación, siendo responsabilidad de los empleados efectuar dicho reporte. No obstante, dichas cifras confirman el ascenso en la capacitación académica de los niveles de empleo asistencial y técnico.

A continuación, presentamos el comportamiento relacionado con los estudios de posgrado en los diferentes niveles de empleo en la SED (Ilustración 5). Allí observamos que la tendencia a efectuar estudios de posgrado y registrarlos, en los niveles asistencial y técnico de las empleadas y empleados públicos de la SED, no es representativa. Aunque, indican una mejora en la cualificación académica, teniendo en cuenta los datos de los títulos obtenidos en pregrado y en formación técnica o tecnológica, que mencionamos anteriormente. En el caso particular de los empleados y empleadas del nivel profesional, si es representativo el incremento de los empleados y empleadas que obtuvieron dos o más títulos de posgrado, siendo muy pocos los casos de los títulos no registrados o programas no

culminados o en curso. En el caso de los empleados y empleadas de los niveles asesor y directivo, son pocos los casos que no reportan la culminación de los programas académicos y el reporte del títulos obtenido tal como se aprecia a continuación.

Ilustración 5: Nivel educativo en la SED por estudios de posgrado en modalidad universitaria o tecnológica



Nota: Cuadro elaborado a partir de la información suministrada por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Información Consultada en octubre de 2020 a través de comunicación oficial.

A partir del anterior panorama, procederemos a exponer con mayor profundidad el tipo de relaciones laborales que están presentes en la Secretaría de Educación del Distrito. Lo anterior, analizando los procesos de negociación colectiva en la Secretaría de Educación entre los años 2015 a 2017, en lo que ha participado el Sunet. Examinamos los resultados de dichas negociaciones y si estos tienen algún impacto en la organización administrativa de la entidad. Todo ello, contrastando y contextualizando, de forma paralela, tanto los procesos de negociación colectiva a nivel nacional, como las efectuadas en el Distrito Capital de Bogotá durante el mismo periodo. De manera que se puedan identificar las estrategias empleadas, tanto por el Estado en el nivel general y particular de la negociación, como las desplegadas por el Sunet.

3.2. Relaciones laborales y negociación colectiva en la Secretaría de Educación del Distrito

En este apartado analizaremos el impacto de la negociación colectiva en el nivel particular en la Secretaría de Educación del Distrito. Lo anterior, a partir de una serie de cambios que consideramos definen algunas diferencias en las relaciones laborales en el sector público. En primer lugar, plantaremos qué tipo de relaciones laborales se presentan desde el punto de vista legal, que por regla general son las que operan en las entidades públicas, como es el caso de la SED. A continuación, revisaremos los cambios en la estructura de dichas relaciones, como producto de la incorporación de la negociación colectiva. En segundo lugar, expondremos la trayectoria de la negociación colectiva en la entidad estudiada en relación con los cambios que la negociación colectiva ha producido en la SED y, por último, el redimensionamiento de los actores de las relaciones laborales en la SED, así como su influencia y el efecto en su organización y estructura administrativa.

3.2.1. Relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito y dimensión de los actores.

Para referirnos a la forma de relaciones laborales presentes en la Secretaría de Educación del Distrito, es necesario acudir a lo observado en la trayectoria histórica, en relación con los fundamentos legales de las relaciones entre el Estado y sus empleados. Entonces, es necesario establecer dos aspectos que consideramos importantes, ambos enraizados en la tradición de las reformas legales y administrativas. El primero, relacionado con la reorganización del año de 1958, en la cual se moderniza institucional y organizativamente el Estado colombiano, ajustando la noción del servicio público y el ingreso a la carrera administrativa. El segundo, la reforma administrativa del año 1998, la cual establece y caracteriza las relaciones laborales en el sector público entre los años de 1999 a 2015. Allí se refuerzan los atributos del vínculo legal y reglamentario, mientras se sustentan la autoridad absoluta e incondicional del Estado sobre los empleados estatales. Lo anterior, con la finalidad de que estos últimos cumplan con unas funciones legales, que permitan el desarrollo del objeto de las entidades públicas a las que están vinculados. Todo ello a cambio de una serie de prerrogativas representadas en la estabilidad laboral, junto con

unas ventajas salariales y prestacionales que están separadas de la regulación común para el sector privado.

La relevancia de las reformas administrativas de los años de 1958 y 1998 son de vital importancia en tanto que, si bien reorganizaron la estructura del Estado colombiano y la clasificación de sus empleos, no contemplaron en el diseño de sus políticas ni en la toma de sus decisiones la intervención de los empleados públicos, directamente o a través de sus organizaciones sindicales. Dada la configuración política e histórica de las relaciones laborales en el sector público, alrededor de una vinculación legal y reglamentaria, los mismos empleados estatales y sus organizaciones son sujetos excluidos de las decisiones de su funcionamiento, y son relegados a ser destinatarios de las decisiones del nivel directivo de las entidades. Este implementa y ejecuta las políticas orientadas tanto a la actividad misma de la entidad como de la administración del personal. Adicionalmente, las reformas a la carrera administrativa en las leyes 443 de 1998 y 909 de 2004, reforzaron la autoridad del Estado sobre sus empleados. En tanto les permitió integrar los criterios más amplios para flexibilizar la estabilidad al ligar la permanencia en el empleo público con los resultados de la evaluación de desempeño, además de convertir la calificación deficiente en una causal de retiro.

Es preciso indicar que el Estado es quien determina los marcos normativos y políticos que le permiten desplegar su potestad y autoridad administrativa. Esto se materializa en las diferentes regulaciones en el empleo público, pues le otorga la facultad incuestionable y excluyente de imponer y fijar: los tipos de vinculación, los aspectos salariales y prestacionales, las condiciones y la administración del proceso de trabajo, así como crear y establecer las instituciones que intervienen en dicho desarrollo, sin que algún otro mecanismo externo lo limite. Por lo tanto, el Estado plasma sus actuaciones, a través de su organización del empleo en niveles y funcionamiento, a través de competencias y decisiones en procesos racionalizados. Los anteriores aspectos, permiten atribuirle el carácter de actor, que controla y administra a través de unos marcos de política pública a sus empleados, aplicando dichas políticas de manera particular a través de las entidades estatales. Esto último, también permite atribuirle un marco estructural a sus conductas racionales, en tanto se sujetan a condiciones legales, políticas y económicas a los que debe dar cumplimiento y,

a su vez, las enmarca como instituciones en tanto regulan las conductas a nivel macro (entidades públicas) y micro (empleados públicos).

Este aspecto nos permite separar dos situaciones. La primera, las decisiones en relación a las actividades misionales y administrativas de las entidades son tomadas por sujetos ubicados en un nivel directivo. Lo cual, de acuerdo a lo señalado por López Pino, podría enmarcar sus conductas dentro de parámetros racionales, a través de los cuales es posible atribuirles una serie de actuaciones con las que pueden o no mejorar su ventaja. Esto sin precisar la forma en que obtendrán unos resultados determinados y que, en cierta medida, tiene unos grados de libertad para efectuarlos. Sin embargo, las propias instituciones públicas le establecen a estos sujetos unas restricciones legales, a través de las cuales deben mantener la lógica y reproducción que fundamenta la existencia de estas mismas instituciones. Por lo tanto, su relación con otros actores depende de la preservación de dichas lógicas, otorgándoles la posibilidad de gestionar cambios a la estructura, siempre que se cumplan las reglas que permiten y limitan los mismos (López, 2003: 51).

En la segunda situación, debemos tener en cuenta que la relación de los sujetos que están en los niveles directivos de las entidades públicas, son mediadas también por sus propias convicciones, experiencias y percepciones acerca del entorno propio. Esta cuestión puede –o no– afectar a la entidad. Caso en el cual, las instituciones públicas filtran dichas subjetividades, de manera que las reglas que procuran la existencia de la misma institución, constriñan los comportamientos de estos sujetos hacia el propósito mismo que justifica el campo de competencia de la entidad. En este sentido, la exclusión de otros actores de las relaciones laborales en el sector público no es sólo es una situación estructural, sino que también es la consecuencia de una verticalidad reglada. A través de la cual se controlan los grados de incertidumbre y le permite desplazarse del eventual control de los empleados públicos en el conflicto, la resistencia o la negociación a las mismas condiciones laborales.

Lo anterior explica por qué el empleado público en esta estructura no posee opciones o marco de maniobras que maximicen su interés. Pues, debemos tener en cuenta que, en razón a que sus intereses particulares no pueden oponerse a los generales, estos últimos que dotan de autoridad a una entidad pública. La cual tiene a su cargo la satisfacción necesidades

de la ciudadanía. Entonces la conducta racional del empleado público está orientada a cumplir con sus funciones, a través de los procedimientos administrativos establecidos. Estos deben ser más amplios que sus propios intereses, ya que, en el caso particular de sus relaciones laborales en el sector público, esta situación se configura a partir de la aceptación del sometimiento a la autoridad del Estado. En consecuencia, sus estrategias se desplazan a la periferia del cumplimiento de las funciones, metas y objetivos legales establecidos al cargo público (López, 2003: 59).

En este sentido, las características regladas de dicha relación nos permiten plantear que en las entidades públicas predomina la siguiente forma de relaciones laborales: de carácter administrativo. En esta representamos las relaciones que existen por regla general en las todas entidades públicas que componen la Rama Ejecutiva en Colombia. (Ver ilustración 6).

Ilustración 6: Relaciones laborales de carácter administrativo

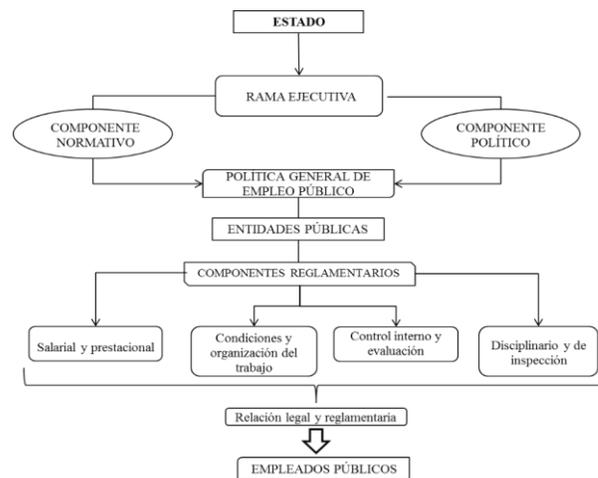


Ilustración elaborada por el investigador

Esta forma de relación laboral es determinada directamente por el Estado y aplicada obligatoriamente por cada entidad pública. Su esencia se manifiesta en la relación vertical frente a los empleados públicos, tanto en su forma como en su alcance. Lo anterior, a través de un vínculo laboral, con la atribución de ser legal y reglamentario. Esto implica una subordinación, vasallaje y ajenidad incondicionales por parte de los empleados públicos hacia las entidades estatales. Tal situación se extiende con sus efectos y se convierte en una

institución que es definida a través de los marcos de la política laboral en la Rama Ejecutiva. En esta podemos identificar: 1) un eje primario, que es la autoridad que procede desde el Estado, a través de la Rama Ejecutiva, para establecer y reglamentar los componentes que gobiernan estas relaciones; 2) los componentes político y normativo, que determinan el marco de la política general del empleo público, a través de la cual establece los marcos de administración y dirección que ejercen cada una de las entidades públicas y, por ende, debe sustentar las decisiones y actuaciones las entidades a las que se dirigen; 3) a ejecutar los aspectos legales de vinculación, subordinación y retiro y, por otro lado, a implementar la administración del personal y sus labores de acuerdo al objeto legal de la entidad y a sus necesidades.

Por lo tanto, podemos señalar que en esta relación únicamente hay un tipo de actor preponderante: el Estado. Lo anterior en tanto este tipo de relaciones laborales le permite determinar unilateralmente, sin ninguna clase de diálogo o concertación, las políticas sobre el empleo público y el direccionamiento de sus decisiones hacia sus empleados. Desconociendo así a las organizaciones sindicales como agentes que puedan intervenir en su diseño o aplicación. Como consecuencia se les excluye tanto del conflicto como de la mediación, la intervención o la presencia externa de un tercero que altere de alguna manera esta forma de relaciones. De otra parte, los empleados públicos son actores, los cuales son destinatarios de las decisiones que se adopten sobre ellos en el desarrollo de la relación de trabajo. Dicha relación está estrictamente encuadrada en los términos establecidos en el régimen legal. Aspecto que, a su vez, es la esencia misma del ejercicio de la autoridad administrativa hacia los empleados públicos. Por lo que estos últimos estarían obligados a dar cumplimiento a sus funciones que, legal y reglamentariamente, le han sido determinadas

El anterior planteamiento propuesto sobre el tipo de relaciones *laborales de carácter administrativo*, es una forma que se asume como preestablecida en este trabajo. Esto al derivarse de los marcos legales y reglamentarios, los cuales son también fuente de la autoridad legal del Estado. Desde esta autoridad se evita profundizar en las interacciones con los empleados públicos y sus organizaciones sindicales, quienes son ya actores visibles y reconocidos, tanto por los instrumentos internacionales de trabajo como por la propia

Constitución Política. Resulta claro, entonces, que las interrelaciones entre estos actores estarían más allá de las estructuras administrativas y legales, sin que tengan como tal una posibilidad de gestionar cambios en tales estructuras. No obstante, resaltamos que el desarrollo de este tipo de relación laboral, tiene lugar en el marco de un proceso de trabajo que no surge en un contexto empresarial e industrial. Por el contrario, se compone de una serie de procedimientos reglados, organizados y racionalizados por el mismo Estado en cada una de las entidades públicas. Esto, a través de la normativa y los manuales de funciones, los cuales crean, de forma particular, la esencia del trabajo burocrático en dichas entidades.

Consideramos pues, en el caso de la Secretaría de Educación del Distrito, que las relaciones laborales en el sector público sufren un cambio a partir de la integración del proceso negociación colectiva entre el Estado y los empleados públicos, con la ratificación de los convenios 151 y 154 de la OIT. Estos instrumentos generaron, en primer lugar, cambios institucionales ante la serie de compromisos adquiridos por el Estado colombiano y su necesidad de acreditar su cumplimiento. Esta situación fue reforzada por el debate judicial sobre el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público. Estos cambios institucionales, sin embargo, no fueron inmediatos y pasaron por dos intentos de reglamentación que no fueron fructíferos para para ninguna de las partes.

Es la actual reglamentación la que, de forma relevante, permite la conformación de un espacio institucional de negociación entre el Estado y las organizaciones sindicales de empleados públicos. En esta reglamentación, se establece el mecanismo que permite suscribir acuerdos colectivos entre los actores sociales de las relaciones laborales del sector público, a través de procesos como la concertación y el diálogo. Dicho acuerdo, es incorporado a la política del empleo público del Estado, en la medida en que este último determina la estructura y procedimiento de la negociación, e implementa el cumplimiento a lo pactado a través de los instrumentos legales pertinentes.

Lo anteriormente expuesto nos permite, en este punto, enunciar que las relaciones laborales que existen en la SED se pueden denominar como *de carácter administrativo con instancia externa de negociación* (Ver ilustración 7). Este planteamiento tiene como fundamento, en primer lugar, la estructura administrativa de la SED y la forma en que se ha

incorporado la instancia de negociación a la estructura de la entidad. Por lo tanto, se incorpora el espacio de negociación al nivel institucional de la SED. En segundo lugar, observamos que las relaciones laborales en esta entidad mantienen las características históricas y políticas que han establecido la configuración legal de su organización administrativa. Esta contiene la forma de regulación de las relaciones legales y reglamentarias entre la administración distrital de dicha entidad, entendida como una extensión del Estado a nivel territorial. Es así como el mecanismo de negociación colectiva, en este tipo de relación laboral, es una instancia externa a la estructura de la entidad estudiada.

Ilustración 7: Relaciones laborales en la Secretaría Distrital de Educación o de carácter administrativo con instancia externa de negociación

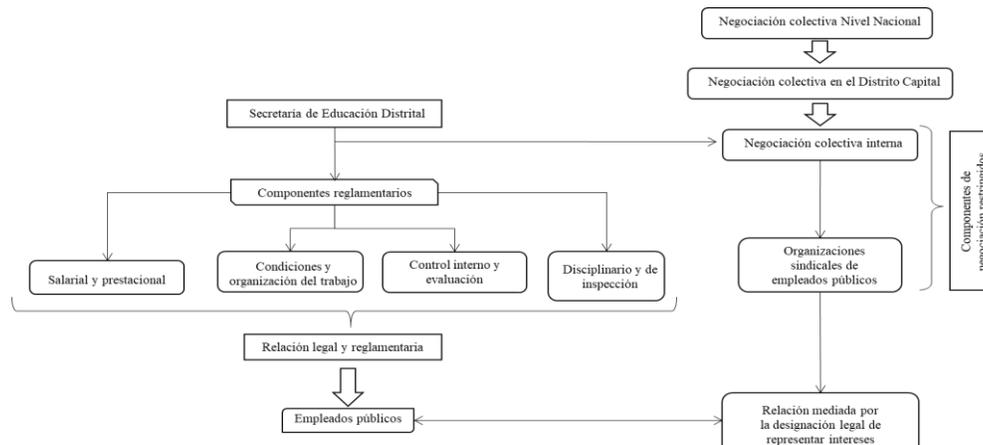


Ilustración elaborada por el investigador

Por lo anterior, las relaciones laborales de carácter administrativo, con las que iniciamos en este aparte, como la característica común y general en las entidades públicas, han sufrido un cambio en la SED. Lo anterior a causa de la incorporación institucional de la negociación colectiva con los sindicatos, por cuanto esta posibilita un escenario de diálogo que se deriva del reconocimiento a estas organizaciones para formular solicitudes a través de una instancia legal y externa que las canaliza formalmente. No obstante, debemos señalar que el mecanismo de negociación colectiva en la SED está orientado a un modelo de concertación laboral con efectos restringidos. Es decir, por un lado, esta negociación no tiene origen en el inicio de un conflicto colectivo. Por lo tanto, está inserto dentro de la organización administrativa y establece así una institución para que los actores, a través de

un procedimiento reglado, inicien un diálogo sobre las condiciones de trabajo. El resultado se expresa en un acuerdo colectivo de forma singular y exclusiva para la entidad estudiada.

De otro lado, esta institución le comporta a los actores de las relaciones laborales en la SED cumplir con una serie de reglas y procedimientos para la presentación de un pliego unificado, suscrito en unidad por cada sindicato existente en la entidad. Sin embargo, los resultados de dicha negociación son afectados por entornos externos, como son las negociaciones efectuadas a nivel general (nacional y distrital) y, además, por los marcos de la política del empleo en el sector público. Este aspecto, particularmente en el caso de la SED, ha transformado la negociación colectiva en una instancia interna y formal en la organización administrativa de la entidad. Aunque, a su vez, externa al esquema de las relaciones administrativas de la entidad.

En este sentido, los aportes de Anthony Giddens nos permiten señalar, en el caso de la SED, que dentro de la organización administrativa de esta entidad se han conformado instituciones que le permiten estructurar, a través de un nivel directivo, sus decisiones y las condiciones respecto del proceso de trabajo burocrático. Estas se aplican hacia a los empleados públicos de la SED a través de una potestad legal y reglamentaria, que le permite adelantar y dirigir dichas decisiones sin la intervención de terceros. Por tanto, se posibilita coordinarlos con la finalidad legal y funcional de la secretaría, junto con los marcos de políticas del empleo público. Actualmente, con la habilitación formal de un mecanismo de negociación colectiva es posible dar cuenta de que, por un lado, la instancia de negociación tiene la vocación de controvertir parcialmente la potestad legal de la administración en aspectos de las condiciones de trabajo y, así mismo, institucionalizar la discusión sobre dichas decisiones, aun de manera parcial. De otro lado, el carácter de este mecanismo es entendido como externo y condicionado, con el fin de no alterar de forma profunda la estructura administrativa y que, al mismo tiempo, permite relativizar algunas instituciones que no son relevantes al interior de la entidad para reducir el conflicto.

Finalmente, es necesario señalar que una diferencia marcada de este tipo de relaciones laborales, entre el sector público y el sector privado, radica en la gestión de los cambios administrativos en las entidades. Muchas de las estrategias empresariales procuran

excluir o alejar de la órbita de sus decisiones a los trabajadores y los sindicatos, junto a la forma en que estos afrontan y asumen los cambios en el contexto de la empresa y su entorno.

En contraste, la organización burocrática del sector público aísla jerárquicamente a los actores internos. Entre ellos, los empleados públicos que no son directivos. A su vez, excluyen a actores externos como los sindicatos. Por consiguiente, es preciso señalar que la gestión del cambio en las entidades públicas depende necesariamente de marcos externos – como las políticas nacionales de carácter sectorial– y del cumplimiento de las metas anteriores, que hacen parte de la trayectoria histórica de la misma entidad. Estos aspectos resultan siendo parte de la gestión exclusiva de los directivos, quienes deben materializar y hacer operativa una política determinada a través de las entidades públicas.

3.2.2. Cambios impulsados por la negociación colectiva de empleados públicos en la Secretaría de Educación del Distrito

Debemos recordar que la experiencia de la negociación colectiva en las entidades del Distrito Capital diverge frente a la trayectoria histórica de las entidades públicas del nivel nacional. Entonces, es preciso revalidar que, hasta el año 2013, los empleados públicos del distrito, en todas sus entidades, negociaron sus condiciones de trabajo y salariales, de forma general y transversal. Este aspecto tuvo como consecuencia una negociación caracterizada por la búsqueda de consensos entre la administración distrital y las organizaciones sindicales. A través de las cuales, estas últimas pretendieron extenderse más allá de las mejoras salariales, esperando rescatar la esencia de las actas de convenio, previas a la Constitución Política de 1991. Así, se buscó diversificar y ampliar las peticiones, orientándolas hacia aspectos relacionados con el mejoramiento prestacional, al igual que con el reconocimiento y protección a la actividad sindical.

Por otra parte, encontramos que en 2014 fue suscrito el primer acuerdo en la Secretaría de Educación del Distrito, es decir, en el mismo año en que el Gobierno expidió la reglamentación de la negociación colectiva en el nivel particular. Este hecho nos permite ubicar temporalmente el inicio e incorporación de la negociación colectiva en la entidad

estudiada. En la construcción de este acuerdo participaron la SED y los sindicatos docentes; pero, sin incluir aún a los empleados públicos, dado que estos últimos se adherían a los acuerdos laborales distritales de carácter general. (– Acta final de negociación de los pliegos presentados por la Asociación Distrital de Educadores – ADE y el sindicato de docentes directivos de Colombia – Sindodic a la Secretaría de Educación Distrital – Distrito Capital de Bogotá. 2014).

Sin embargo, no se encontraron evidencias de un proceso de negociación para el año 2015 en la SED. En todo caso, durante el transcurso de la investigación, conseguimos acceder a documentos no oficiales. El contenido de estos documentos se refiere a los aspectos negociados sobre cláusulas, obligaciones y normativas con organizaciones sindicales no determinadas. Lo anterior, en torno a aspectos como: el suministro del espacio físico con destino a las organizaciones sindicales, el acceso del sindicato a los canales de difusión y recepción de comunicaciones, reglamentación y aplicación de situaciones en los encargos, la comisión docente y los traslados al interior de la SED, entre otros.

Por lo tanto, con relación al proceso de negociación colectiva en el año 2016, ni el pliego de solicitudes ni el acta de acuerdo pudieron ser verificadas, toda vez que no hay referencia a su aprobación o denegación en el desarrollo de la negociación. A penas conseguimos extraer una referencia sobre esta negociación, ante la poca disponibilidad de información que se encuentra al respecto en esta institución distrital. En este sentido, la SED se limita a señalar, en el informe de gestión al final de la segunda alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño, la atención y cumplimiento de las solicitudes por parte de los sindicatos. Así mismo, registra la instalación de las comisiones respectivas de seguimiento y cumplimiento (Informe de gestión como Secretaria de Educación del Distrito en el periodo enero de 2016 a julio de 2018. 2018).

En este punto, es importante resaltar el proceso de negociación colectiva del 2017 en la SED. En este caso, es posible ubicar el pliego de solicitudes presentado por parte de Sunet. Podemos clasificar dichas solicitudes, en primer lugar, en aspectos relacionados con mejoras normativas en las condiciones del empleo. Entre estas encontramos: la estabilidad laboral y la protección a los empleados públicos en condición de retén social, cuando haya

reestructuración o reorganización de la entidad; el nombramiento de los empleados públicos en provisionalidad sin solución de continuidad; la provisión inmediata de los empleos vacantes; garantías en la elaboración de los estudios de cargas laborales; continuidad de la planta temporal y su formalización; conformación de mesas de trabajo dirigidas a recoger los aportes y sugerencias para el proceso de modernización y reorganización de la entidad, en la que se garantice la presencia de mínimo dos delegados de cada organización sindical; la creación de una mesa tripartita, que continúe con la supervisión de la ejecución del concurso de méritos de la secretaría; la suspensión de los contratos de prestación de servicios; la ampliación de la planta de la secretaría con reconocimiento salarial y las garantías de asociación sindical.

En segundo lugar, podemos distinguir las propuestas dirigidas a la política de empleo de la SED. En este sentido, se formularon las siguientes solicitudes: el suministro de listados correspondientes a los empleos públicos vacantes en la secretaría que entrarían a concurso público de méritos, que los programas de capacitación se efectúen de manera integral, un estímulo por evaluación de desempeño sobresaliente, reconocimiento de las horas extras, vestido y calzado de labor, cumplimiento de la nivelación salarial y reconocimiento de elementos salariales adicionales, implementación a las políticas relacionadas con el trabajo decente, regulación de los permisos remunerados, fijación de una jornada única laboral, conformación del comité de convivencia, implementación de las directrices sobre teletrabajo, programa de salud ocupacional y protección de los derechos y garantías sindicales y laborales.

En relación con las obligaciones dirigidas a la organización sindical, la SED solicitó que se garantizara tanto la protección del fuero sindical como la participación del sindicato en las decisiones de la política educativa del distrito. También instó a la finalización de las concesiones de los colegios privados y su transferencia a la administración del distrito, terminando así los convenios. De igual manera, demandaron la suspensión de los recursos en las instituciones educativas que no formalicen sus plantas de personal, además de la necesidad de efectuar ajustes administrativos a la jornada única escolar, el fortalecimiento de la educación para adultos, la no privatización de la Universidad Distrital Francisco José

de Caldas, junto a la participación de las organizaciones sindicales en el diseño de los programas de bienestar de la secretaría y la creación del fondo de vivienda.

Consideramos, frente a este proceso de negociación, que a pesar de ser un pliego amplio, diverso y ambicioso, sus resultados no son comparables entre aquello que fue solicitado y el acuerdo colectivo alcanzado. Lo anterior, puesto que apenas se acordaron los puntos referidos a: 1) la suma de dinero adicional con destino al programa de capacitaciones, 2) la posibilidad de que los pasantes puedan cubrir vacantes requeridas en la planta de empleos y 3) la concesión al empleado público en razón a su cumpleaños. (Acuerdo Laboral 1 de 2017 Secretaría de Educación del Distrito).

Frente a las solicitudes relacionadas con la participación del sindicato en la modernización de la entidad, nivelación salarial, capacitación en temas sindicales, la situación laboral de los bibliotecarios, conformación de grupos de trabajo y la posibilidad de descuento de cuota sindical, la SED optó por la estrategia de fragmentar la mayoría de los puntos del pliego de solicitudes. En este sentido, señaló que dichas solicitudes deben contar con los conceptos previos sobre su viabilidad, que deben ser emitidos por otras entidades. Además, se requeriría de estudios posteriores y mesas de trabajo. De esta forma, se termina por condicionar la oportunidad de concretar próximos acuerdos a la posibilidad de contar con dichos insumos para la adopción de las decisiones de fondo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Luego de haber revisado la trayectoria de la experiencia de la negociación colectiva en la SED, abordaremos a continuación dos aspectos esenciales. El primero, vinculado con los cambios en las relaciones laborales en la entidad estudiada, impulsados por la negociación colectiva. El segundo, comprendiendo los alcances de la redefinición de los actores de las relaciones laborales en esta misma entidad.

La aproximación a los cambios en las relaciones laborales en la entidad estudiada, ponen en evidencia que el alcance del mecanismo de negociación colectiva, en el sector público, se ha limitado únicamente a procurar la gestión de los cambios relacionados con las condiciones de trabajo de sus empleados públicos. Esta situación la podemos corroborar con

los resultados de la negociación del año 2017. No obstante, frente a los compromisos relacionados con la elaboración de estudios para examinar la procedencia de la nivelación salarial y la modernización de la entidad, no se evidenció ningún cambio relevante en la estructura y organización administrativa de la SED. Tampoco, se estableció una discusión o tensión con las organizaciones sindicales sobre las políticas salariales o el rediseño institucional de la entidad.

De lo anterior, podemos observar que el mecanismo de negociación colectiva en la SED tiene dos propósitos. En primer lugar, reducir y excluir los conflictos originados en el desarrollo de la relación legal y reglamentaria en dicha entidad. Por un lado, limitando a los actores de las relaciones laborales en relación a los temas que son objeto de negociación y los resultados obtenidos en los acuerdos colectivos a nivel general. Por otro lado, restringiendo legalmente la capacidad de acción de los sindicatos para ejercer presión sobre las entidades públicas. Por consiguiente, al restringir los temas de la negociación a aquellos legalmente permitidos, así como el hecho de limitar los resultados de las negociaciones generales efectuadas a nivel distrital y nacional, se termina por desconocer las condiciones históricas y heterogéneas en el proceso de trabajo, que se han desarrollado de forma particular en la SED. Esto ha obligado a las organizaciones sindicales a centrar su lucha y sus esfuerzos en no perder lo pactado en acuerdos previamente alcanzados.

El segundo propósito, se relaciona con las restricciones reglamentarias a la negociación colectiva y la determinación legal de los temas que pueden ser o no objeto de negociación. Tal y como lo describíamos con anterioridad, estas condiciones obstaculizan e inhiben la iniciativa de los sindicatos para proponer cambios a la estructura administrativa de la entidad. En el caso de la SED, este aspecto, conduce también a entender que esta serie de restricciones sobre la negociación tiene como finalidad preservar a la entidad y su papel institucional, así como impedir cambios que estén por fuera del control de la administración. Lo anterior, enmarca la autonomía de las instituciones al establecer una interdependencia frente a un costo elevado en razón de transformaciones eventuales, impulsadas a través de la acción colectiva; mientras que se resguarda ante aquellos cambios que no tengan su origen en justificaciones legales (López, 2003: 57).

Esto último, en nuestra consideración, disgrega la acción y las estrategias sindicales que esperan lograr la gestión de cambios a través del mecanismo de negociación colectiva. Si bien dichas negociaciones pueden establecer espacios en los que se puedan dialogar y cuestionar los aspectos clave de funcionamiento, administración o procesos de una entidad, además de pactar compromisos al respecto; estas no tienen la vocación ni el alcance de alterar, de forma sustancial o material, la estructura de la entidad. Lo anterior debido a que las solicitudes relacionadas con las condiciones laborales son aspectos ambiguos, en la medida en que la entidad pública puede considerar cuándo una la solicitud se enmarca dentro de esta categoría. A pesar de que este mecanismo continúa desplazando y excluyendo el conflicto de las entidades públicas, la reglamentación lo institucionaliza. Esto con el fin de filtrar, de forma predecible y restrictiva, aquellos aspectos que solicitan las organizaciones sindicales. Con ello, se instrumentaliza la negociación para reducir la incertidumbre frente a las acciones y estrategias de los sindicatos por lo que, a su vez, se reducen las expectativas de cambio en las entidades públicas.

De igual forma, son evidentes las consecuencias relacionadas con la prohibición de los mecanismos de presión en el sector público. Estos incluyen repertorios como la huelga, que guarda la intención de forzar los cambios más allá de las condiciones laborales. Este tipo de restricciones revelan una profunda asimetría en la resolución de los desacuerdos en torno al desarrollo de la negociación colectiva. Lo anterior, en tanto las entidades públicas tienen la potestad de descartar y excluir las solicitudes que excedan lo señalado en la reglamentación. Pero, al negar la posibilidad de iniciar un conflicto colectivo entre la administración y los empleados públicos, las posibilidades de acción y negociación de las organizaciones sindicales se convierten apenas en una mera formalidad. De igual forma, se niega la posibilidad de enfrentar y asumir la existencia del conflicto al interior de la entidad, con lo que se impide una adecuada defensa gremial o de una rama de actividad como el servicio público.

Por lo tanto, las limitaciones y restricciones a la negociación colectiva, en el sector público, crean la necesidad de establecer estrategias al interior de las organizaciones sindicales. En este sentido, dichos actores buscarían relacionarse entre sí, intercambiar información y replantear su relación con las entidades públicas en el desarrollo del proceso

de negociación. Así mismo, explorarían diversas maneras para incidir en este proceso, examinando la posibilidad de gestionar cambios en la organización administrativa de las entidades. Esto a través de instancias externas como la rama legislativa, con el fin de promover cambios en el marco de la organización. El problema respecto a este último punto es que el cumplimiento de los convenios de la OIT, por parte del Estado colombiano, se ha traducido en estrategias dirigidas al abuso de la reglamentación en el proceso de incorporación de las normas internacionales del trabajo. Es así como se hace evidente la inexistencia de un compromiso político de legislar de manera transversal la negociación colectiva, integrando un mecanismo común entre el sector público y el sector privado.

De esta forma, la dirección del Sunet (Anexo K) señala que una alternativa para compensar esta situación es la gestión de los cambios a través de la participación política en aquellas situaciones donde la negociación colectiva no tiene alcance alguno. Esto, con el propósito de que sus acciones encuentren la forma de materializar, efectivamente, los cambios en la estructura legal y administrativa, además de que se complementen con el ejercicio de la presión sindical. Al respecto expresaron que:

“[...] la organización sindical es una parte, de la lucha política, pero la lucha política es mucho más amplia y abarca muchos sectores que no son abarcados dentro de la actividad sindical. Entonces, cualquiera que quiera tener realmente una incidencia en las condiciones laborales de la totalidad de los habitantes de este país, pues no puede pensar que se va a hacer solamente a través de la lucha sindical, sino que debe hacerse a través de la lucha política. [...] claro que valoramos la importancia de la lucha política y casualmente estamos en una discusión en este momento con el gobierno sobre cómo se reglamenta el derecho de los empleados públicos a participar en política.”- (C. Castañeda., entrevista, 25 de octubre de 2017).

En este punto, también cobra relevancia la percepción de la seccional del Sunet en Bogotá (Anexo M), al referirse a la participación e incidencia de los sindicatos de empleados en las entidades públicas. Particularmente, en cuanto a su experiencia en las negociaciones efectuadas a nivel local en Bogotá y en la SED. Indican al respecto que la negociación

colectiva demuestra, por un lado, el hecho de que las organizaciones sindicales que concurren a este escenario son débiles. Esto, en razón de las limitaciones legales que impiden su incidencia al momento de formular el pliego de solicitudes para la negociación. Por otro lado, revela la necesidad de una mayor articulación con los grupos políticos en la rama legislativa, que sean afines al movimiento sindical. De manera que se encuentren consensos políticos para promover los cambios y su respectiva materialización en la modificación de la estructura legal. Con ello, podrían ser superadas o, al menos, podrían disminuir las limitaciones frente a los temas de negociación. En este sentido señalan que:

“[...] no hemos podido incidir en por lo menos ni en los manuales de funciones, ni siquiera en las convocatorias a concurso ni hemos podido incidir, y sencillamente las entidades a través de la ley, hacen los que les parezca bien a ellos, a las entidades o hacia el empleador sin tener en cuenta a los trabajadores, entonces, los trabajadores si estamos, creo yo que, estamos en una debilidad total y por lo tanto no hemos podido participar realmente ni en la modernización, ni en la reestructuración, ni en los manuales de funciones, ni en los llamados a concursos de mérito, a concurso para nueva planta de personal, no hemos podido incidir. Que yo sepa, el movimiento sindical poco está pudiendo incidir en eso. Precisamente, pero, ahí se necesita dos cosas y esa es la necesidad también, esto, pertinente y hoy es la articulación del movimiento sindical, con el congreso, con el Congreso, y con nuestros congresistas alternativos en el Congreso de la República, articulación de las organizaciones sindicales con nuestros congresistas alternativos para presentar proyectos de ley que precisamente permitan muchas cosas, que permitan muchas posibilidad a los trabajadores de incidir [...]”- (O. Ardila., entrevista, 9 de septiembre de 2018).

Esta misma seccional del Sunet reconoce, igualmente, las mejoras que ha brindado el mecanismo de negociación, Sin embargo, señalan las problemáticas derivadas de las limitaciones formales, que se desprenden de la propia reglamentación y que no tiene ningún impacto representativo. Se quedan en acuerdos que limitados a dar cumplimiento a un requisito, para acreditar la negociación con empleados públicos. De cualquier forma, los

actores sindicales perciben claramente que existen presiones externas a la entidad, que afectan, también, al mecanismo de negociación colectiva. Por lo cual, dicha organización sindical menciona que:

“[...] si bien es cierto tenemos la posibilidad de presentar pliegos respetuosos de solicitudes, nos falta dientes para eso, y todo se supedita a que si la ley lo permite, si la ley lo permite, entonces podemos ya, y sobre todo en materia presupuestal. El presupuesto está amarrado a un plan de desarrollo desde el nivel central de la administración o sea desde la alcaldía, y el Decreto 160 (Decreto 160 de 2014), no permite que los trabajadores podamos solicitar más allá de que lo diga lo permite la ley, si lo permita la ley, y ahí se queda en esas, entonces, queda en una, queda como en una negociación, en un simulacro de negociación, realmente no pasa de ahí, y si consiguen algunas cositas por ahí de bienestar o de buenas intenciones pero en concreto no, en concreto eso no es posible, y la actitud, no de la alcaldía, sino de la administración de turno, pues, coadyuva o no a que los resultados sean más positivos”- (O. Ardila., entrevista, 9 de septiembre de 2018).

Es así, como observamos que los acuerdos colectivos, a nivel general, se caracterizan por tener un efecto transversal. Es decir, extienden sus efectos y condicionan la negociación en las entidades públicas que están a nivel particular. En el caso de la SED, el trámite de la negociación está supeditada a la discusión de aquellas condiciones de trabajo que no excedan los límites legales o controviertan la autoridad de la entidad. Sumado a lo anterior, no se les otorga una oportunidad material a los sindicatos para presionar por cambios de fondo a la estructura administrativa o incluso en los aspectos propios del proceso de trabajo. Es así como se preserva la autoridad del nivel directivo de la SED, al relevarlo de discutir o ser presionado por las decisiones que se toman en el marco de sus políticas administrativas y el empleo público.

Por otro lado, como observamos anteriormente, la negociación colectiva en el sector público ha contribuido a un crecimiento moderado de las afiliaciones sindicales en las entidades públicas, que ha sido percibido por el Estado como un aspecto necesario. Las

limitaciones normativas a este mecanismo de negociación tienen un mayor peso, en la medida en que el mismo Estado reconoce la necesidad de limitarlas al diálogo y la concertación de las condiciones laborales, de acuerdo a los enfoques que considera resultan convenientes a sus políticas. A lo cual con el Departamento Administrativo de la Función Pública (Anexo J) ha expresado al respecto:

“[...] frente a las peticiones ellos han presentado sus argumentos, nosotros contrargumentamos o aceptamos o decimos se puede o no se puede, dentro del respeto. Es decir, qué si nos podemos sentar a negociar, a hablar de las condiciones laborales. Sin embargo, dentro de las peticiones que presentan peticiones que desbordan las condiciones laborales del empleo, entonces a estas peticiones se desechan, se desechan en el sentido de que se explica que esto, no hace parte de las condiciones laborales”- (J. Arroyave., entrevista, 7 de octubre de 2017).

Respecto a lo anterior, observamos que la dirección del Sunet (Anexo K) parte de la concepción de la negociación en las entidades públicas como un espacio conquistado. Esto, gracias a las presiones propias del movimiento sindical. Esta situación les resulta positiva, ya que permite que se les reconozca a las organizaciones sindicales la posibilidad y capacidad de dialogar con el Estado, sobre los aspectos laborales en las entidades públicas. Explicando al respecto:

“[...] creo que el haber conquistado el derecho, primero es muy importante y es un logro de una batalla política del movimiento sindical, contra el gobierno colombiano, en escenarios internacionales. [...] Entonces desde ese punto de vista es un avance en el derecho de la negociación colectiva, pero es un avance incompleto todavía porque en Colombia no existe un mecanismo alternativo, distinto a la negociación para solucionar las controversias, cuando no hay un acuerdo en la mesa y no está formalmente establecido el derecho ni de huelga, ni el arbitraje como mecanismos de solución, lo único que tenemos es una mediación que no sirve para nada. Desde ese punto de vista, pues quién no tiene fuerza

para pelear por su acuerdo, está condenado a no poder sacar adelante cosas con alguna importancia” – (C. Castañeda., entrevista, 25 de octubre de 2017).

Consideramos que este contrapunto de visiones realza la percepción del diálogo, junto a la capacidad de concertación por parte del Estado, frente a la lucha organizada en torno a la gestión de cambios al interior de las entidades públicas. Sin embargo, observamos la prevalencia del contexto histórico, en la cual el Estado procura controlar y mantener la gestión de los cambios organizacionales, frente a las aspiraciones de los sindicatos de proponer e incidir en las transformaciones de la estructura de las entidades públicas. Dicha situación tiende a minimizar la lucha sindical dentro de la misma institución. No obstante, evita la distribución de poder, al enmarcar la negociación dentro de una lógica de diálogo y concertación. Por lo que evita, al mismo tiempo, la oportunidad de abrir espacios de confrontación directa. Esto lleva a que el Estado adopte estrategias conectadas directamente con los aspectos jurídicos para delimitar la acción sindical.

De otra parte, la posibilidad de que las organizaciones sindicales puedan gestionar cambios, a través de la negociación colectiva, también se ve afectada frente al requisito legal de concurrir a la negociación en una unidad de pliego. Este aspecto, a nuestro juicio, pone en evidencia un problema que ha enfrentado históricamente al movimiento sindical. Esto es, el paralelismo sindical y las consecuencias de su fragmentación. En relación con el primero, es posible encontrar dos aspectos relacionados: 1) la reducción de las estrategias que pueden desplegar las organizaciones sindicales en la negociación, ya que la unidad requerida para presentar los pliegos de solicitudes, con el firme propósito de concurrir a la negociación, no oculta el hecho de que el sindicalismo exhibe todavía un alto grado de atomización para concertar un pliego de este tipo; y 2) revela su desconfianza ante el surgimiento de otros sindicatos u organizaciones sindicales, de los que desconocen sus intereses o intenciones en el desarrollo de la negociación. De tal forma, perciben que sus solicitudes se formulan a favor de terceros, que no están unificados con las líneas tradicionales del sindicalismo y que se prestan para alinearse con los intereses del Estado.

Este problema lo percibe la dirección del Sunet (Anexo K) a través de la afectación del desarrollo de los procesos de negociación colectiva, a nivel nacional y territorial. En razón a la imposibilidad de coordinar los intereses surgidos entre las nuevas organizaciones sindicales y las consideradas como tradicionales, devela un enfrentamiento y disputa por la interlocución y representación de los empleados públicos. En relación a esto la dirección de Sunet señala:

“Que entonces los 1.000 deben tener representación en la mesa porque entonces habrían (sic) 1000 negociadores y eso desde el punto de vista real, lo que hace es atentar contra el derecho a través de un abuso del derecho que cometen algunas personas y desde el punto de vista político ni hablar. En lugar de propender porque las tres centrales que teníamos antes lográramos unificarnos lo que ha ocurrido es que han aparecido nuevos actores que han considerado unas alternativas distintas, y han ejercido su derecho de crear sus microempresas sindicales y ponerles el nombre de centrales.”- (C. Castañeda., entrevista, 25 de octubre de 2017).

A pesar del índice de sindicalización señalado, los efectos del paralelismo sindical y la incidencia de la representatividad de las organizaciones sindicales en las mesas de negociación, han generado, en primer lugar, un enfrentamiento entre los sindicatos. Esto en virtud de obtener y acreditar la mayor cantidad de afiliados para, de esta manera, ganar una representación sustancial que le permita participar en dichas mesas. Este aspecto también ha enfrentado a las organizaciones sindicales tradicionales con los nuevos sindicatos.

Dicha situación pudo ser corroborada en el trámite de la negociación colectiva a nivel nacional en el año 2017, con el enfrentamiento entre las centrales obreras tradicionales y unas nuevas confederaciones no tradicionales. En el primer grupo se destacan: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC). Mientras que, en el segundo grupo encontramos a: la Confederación de la Unión Sindical Colombiana del Trabajo Central (Ctu Usctrab), la Confederación de Servidores Públicos de Colombia (Cspc), la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) y la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC).

Las denominadas nuevas centrales consideraron que fueron relegadas y excluidas de la participación en la mesa central de negociación. Por lo tanto, decidieron interponer una acción constitucional que protegiera su derecho a la negociación colectiva, pero un amparo judicial resolvió suspender la negociación colectiva. Lo anterior, hasta que todas las organizaciones sindicales concurrieran en unidad de pliego, ordenando que deben integrar las comisiones negociadoras y asesoras para tal efecto. Esta situación dificultó el trámite y desarrollo de la negociación en 2017 y extendió la duración de las negociaciones por las disputas entre las centrales tradicionales frente a las emergentes:

“El Gobierno Nacional fungió como facilitador y mediador para tender puentes entre la CUT, CTC y CGT, y las nuevas confederaciones CNT, UTC, Cspc y CTU, a través del Ministerio de Trabajo, por lo que convocó a tres reuniones con el fin de que las centrales llegasen a un acuerdo y dieran cabal cumplimiento al fallo de tutela. Sin embargo, las relaciones entre las centrales mayoritarias y las minoritarias se encontraba en un punto de no retorno, por lo que el Ministerio del Trabajo solicitó a las 7 centrales la acreditación de la representación numérica de sus organizaciones mediante la certificación de las cuotas sindicales y los extractos bancarios, información que fue proporcionada por las centrales y con base en la misma, el Ministerio del Trabajo procedió a efectuar una propuesta de representatividad, respetando la autonomía sindical, pero después de otras tres reuniones presenciales se pudo acordar finalmente que las centrales mayoritarias Cut, Cgt y Ctc, junto con sus federaciones, mantuvieran su representación de 1 vocero con 3 asesores mientras que, la Cnt, Utc, Cpsc y Ctu tendrían derecho a 1 vocero junto con 1 asesor en la mesa central de negociación, unificando también el pliego de solicitudes de las 7 centrales”- (Miembro equipo negociador del Gobierno colombiano, comunicación personal, 12 de julio de 2017).

Esta cuestión, llevó al Gobierno Nacional a solicitar cifras previas sobre la representatividad de las organizaciones sindicales de empleados públicos. El Ministerio de Trabajo se encargó de realizar un censo sindical, proceso que efectuó en el año 2017. Dicho

censo fue publicado en el documento “Resultados finales Censo Sindical 2017. Proceso realizado por el Ministerio del trabajo, con la participación de las centrales sindicales: CGT, CUT, CTC, CNT, Cspc Y CTU”. Hasta la publicación de este censo, fue posible establecer que estas nuevas centrales sindicales tienen una trayectoria reciente en el escenario sindical colombiano. A su vez, esto reforzó la resistencia de las centrales obreras tradicionales frente a las nuevas organizaciones, al considerarlas como centrales “de papel”, de las que no se tenía conocimiento alguno, ni siquiera de sus intereses, ideario, afiliación ideológica o afinidad política (Ministerio del Trabajo, 2017).

Por lo anterior, el Gobierno Nacional decidió anticipar aspectos que pudieran afectar la unidad de pliego. En este orden de ideas, preparó como estrategias previa a cada negociación: 1) canales de atención y comunicación entre las organizaciones sindicales y las entidades públicas, en cualquiera de los niveles, estableciendo un único flujo de información relacionado con los aspectos relevantes del proceso de negociación; además, 2) señaló la necesidad de disponer de mecanismos para superar los obstáculos ante la presencia de nuevas centrales sindicales, que dificultaran el proceso de negociación o, incluso, ante la renuencia de las centrales tradicionales. De esta manera, optó por establecer canales de comunicación entre sí. En esta vía se comprende el error de no haber convocado también a las centrales minoritarias, lo cual dificultó el proceso de negociación y condujo a un escenario de incertidumbre y desconcierto que debió anticiparse.

A nivel de las negociaciones en la SED, la seccional Bogotá del Sunet (Anexo M) hace referencia a las consecuencias del paralelismo y la fragmentación, indicando que han dificultado el proceso de negociación colectiva en la entidad estudiada. Lo anterior, en tanto ha impulsado el escenario del enfrentamiento entre las organizaciones sindicales de trayectoria histórica y las nuevas organizaciones sindicales. Señalan que el ideario o afiliación de las últimas no es conocido, por lo cual se genera un ambiente de desconfianza. Este aspecto es problemático en la medida en que el procedimiento para la negociación obliga a los sindicatos, de una misma entidad, a conformar un único pliego de peticiones. Esto implica que deben acordar entre sí las solicitudes que se presentan ante la SED con anterioridad. Además, las obliga a la búsqueda de acuerdos para su conformación, ante lo cual la seccional del Sunet considera:

“[...] últimamente aparecieron unas nuevas centrales, unas nuevas centrales obreras, que han entorpecido, que han entorpecido una negociación y una dinámica mucho más productiva para los trabajadores, eso a nivel nacional sí, inclusive se está viendo, antes uno por lo menos no sabía que teníamos centrales obreras, ahora tenemos como 5 o 6 que están apareciendo ahí, y que a nivel nacional [...] en los últimos años no han sido muy positivo, precisamente por esa situación de que unas centrales obreras haciendo, digamos hay un lobby con el gobierno nacional y que al final resulta perjudicando cualquier resultado positivo, obviamente que eso redundo porque lo que, el contexto nacional redundo no solo local, si no, en cada entidad que se está presentando eso, entonces, uno ve eso allá que está pasando y lo que está pasando allí lo estamos viendo aquí con inclusive mayor intensidad.”- (O. Ardila., entrevista, 9 de septiembre de 2018).

De esta manera, observamos dos aspectos importantes sobre la problemática derivada del paralelismo sindical. En primer lugar, entendemos que estas nuevas organizaciones sindicales ponen en riesgo la influencia y representación que han acumulado las centrales sindicales tradicionales. Esta cuestión profundiza aún más el fraccionamiento de los intereses de empleados públicos y, a su vez, pone en peligro la presencia de las organizaciones sindicales en el proceso de negociación, al no acumular suficiente representatividad. En segundo lugar, consideramos que las estrategias desplegadas por parte de los sindicatos al momento de conformar un único pliego de condiciones afectan aquellas que pretendan desarrollar en el proceso de negociación. Lo anterior, puesto que sus enfrentamientos o diferencias condicionan la información, ganancia y pérdida de las oportunidades al momento de negociar con la entidad pública. En tanto el pliego unificado de solicitudes resulte afectado por los continuos enfrentamientos de las mismas organizaciones sindicales, se abre otra oportunidad para que la entidad pública, al momento de la negociación, pueda tomar ventaja para el manejo de las solicitudes presentadas.

Un último aspecto, que consideramos relevante, está relacionado con la extensión y aplicación de los acuerdos colectivos a todos los empleados públicos. Esta situación la han percibido negativamente las organizaciones sindicales, en tanto consideran que desestimula la afiliación y pertenencia a los sindicatos. Además, le resta importancia a las acciones que han desplegado en los procesos de negociación. Lo anterior tiene su origen en un mandato contenido en la reglamentación de la negociación colectiva, que impone la obligación a las organizaciones sindicales de asumir la representación de todos los empleados públicos. Esta situación ha impulsado a las organizaciones sindicales a insistir sobre la exigencia del reconocimiento de un beneficio por los acuerdos a los empleados públicos no sindicalizados. Lo anterior junto a la solicitud a las entidades públicas de que divulguen entre sus empleados la necesidad de vincularse a las organizaciones sindicales.

Consideramos que esta situación le resta una importante capacidad de acción, por cuanto no existiría una ventaja clara que estimule a un empleado público –no afiliado– a inscribirse en una organización sindical. Con todo, habilitaría de forma estratégica la posibilidad de ampliar la base de afiliación sobre la efectividad en la negociación y, así, dirigir sus esfuerzos de afiliar a la mayor cantidad de empleados públicos en carrera administrativa, dada su estabilidad en el empleo.

3.2.3. Redefinición de las relaciones laborales, en el caso de la Secretaría de Educación Distrital

Abordaremos en este punto los efectos de la negociación colectiva en la SED, a partir de dos situaciones. Primero, si bien el mecanismo de la negociación colectiva ha institucionalizado la interacción entre los actores de las relaciones laborales en la mencionada secretaría, las estrategias adoptadas en dicho trámite son disminuidas a partir de las propias características legales del mecanismo y la tendencia del Estado a restringir las acciones de los sindicatos y su eventual acumulación de poder dentro de las entidades. Segundo, los acuerdos colectivos no tienen la vocación de desarticular, cambiar o disputar las características propias de la relación legal y reglamentaria. Por lo tanto, los pliegos de solicitudes de los sindicatos de empleados estatales en la SED no garantizan la posibilidad

de discutir de forma amplia lo que implican las condiciones de trabajo y, por el contrario, propugnan por evitar cambios en la estructura misma de las relaciones laborales.

Frente al primer aspecto, debemos señalar que la experiencia en el proceso de negociación en la SED por parte de la seccional Bogotá del Sunet (Anexo M) nos permite aclarar que la administración de dicha secretaría no requiere emplear estrategias que, de fondo, tiendan a la exclusión de las organizaciones sindicales de las decisiones de la administración. Esto en razón de que el mismo mecanismo resulta restrictivo en dos vías. Por una parte, hacia la propia entidad, en cuanto a la posibilidad de que pueda comprometer el diseño y las políticas generales del empleo público, junto a su influencia en aquellos aspectos que afecten la estabilidad laboral, los derechos salariales, prestacionales y los inherentes a la carrera administrativa. Por otra parte, en relación con el sindicato y su pliego de solicitudes, cuando pretendan con estas: afectar la estructura administrativa de la entidad, la organización y administración del proceso de trabajo burocrático, la autoridad de la entidad sobre este, la movilidad y situaciones de tipo administrativo de los empleados, la provisión de empleos mediante concursos públicos de mérito y efectuar compromisos relacionados con el cumplimiento de la legislación.

De igual forma, la exploración documental del acuerdo colectivo en la SED, nos permite apuntar que las pocas estrategias desplegadas, por parte de la administración distrital, se dirigen al control del poder e influencia de las organizaciones sindicales. Esto con el fin de evitar su participación en aspectos que controviertan el proceso de trabajo, o que pretendan afectar la estructura de la entidad. Esta cuestión da cabida a que los resultados de la negociación se reflejen en aspectos que no tienen una relevancia directa en mejoras representativas. Convirtiendo el mecanismo de negociación en una institución externa, alejada de las propias estructuras administrativas, para impedir que este interfiera con su configuración legal.

Sumado a lo anterior, es posible caracterizar los acuerdos colectivos, suscritos en el proceso de negociación colectiva en la SED, como funcionales para la administración. Esto, en tanto sus resultados son predecibles e instrumentales, ya que 1) como resultado de las limitaciones legales obligan a las organizaciones sindicales a buscar consensos en aquellas

solicitudes en las que puedan demostrar efectividad. 2) En la medida en que el mecanismo de negociación colectiva de empleados públicos se institucionaliza, las solicitudes de las organizaciones sindicales, en aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, se ven afectadas por los constreñimientos. Estos se dirigen a controlar a los actores de las relaciones laborales, a través de las restricciones en torno a lo que es posible negociar, excluyendo así al conflicto de la entidad. 3) el Estado ha implementado la estrategia para delegar su representación a una parte específica de las entidades públicas. Los anteriores aspectos facilitan que esta instancia sea más una oportunidad para que el Estado regule, a través de la negociación colectiva, el establecimiento de marcos generales y horizontes de condiciones de trabajo en el sector público. Procurando así su uniformidad, aunque restándole el carácter bilateral y de igualdad a los actores.

El carácter restrictivo en los temas y el procedimiento dentro del proceso de negociación, han derivado, por un lado, en la disminución de la capacidad de los sindicatos de empleados públicos para la adopción de estrategias. Cuyo fin posibilite la coordinación y organización, desde la base territorial a la instancia nacional, para la conformación de un pliego de solicitudes acorde con sus realidades institucionales. Por otro lado, en la necesidad de demostrar la efectividad de la representación sindical en el proceso de negociación. En este sentido, la entrevista a la dirección del Sunet (Anexo L) nos permitió identificar que las estrategias son también divergentes en la negociación territorial de tipo particular. Por lo que fue posible extraer de sus experiencias, aquello que determina la dinámica de las estrategias, que buscan materializar los cambios en la relaciones laborales en el territorio, es la incertidumbre entre los actores. Dicha incertidumbre se establece alrededor del control de las solicitudes a negociar y la oportunidad de las administraciones locales para cumplir con los acuerdos colectivos. No obstante, la presión de los sindicatos para lograr la ejecución de dichos acuerdos, al limitarse necesariamente a las vías estrictamente legales y administrativas, refleja también que los repertorios de lucha son reducidos o reprimidos por las mismas instituciones jurídicas, como es el caso de la prohibición de la huelga en los servicios públicos o la participación en política.

La dirección del Sunet, al referirse acerca de la negociación a través de niveles, explica que, respecto a la actividad sindical en las entidades del nivel particular y territorial,

no sólo se ha acentuado el fraccionamiento sindical. También, la descoordinación de las organizaciones sindicales para enfrentar a los gobiernos municipales, en la medida en que dirigen su atención a negociar aspectos parciales. Se pueden comprometer o, por el contrario, amparan su negativa a negociar o a justificar su incumplimiento con argumentos económicos, respaldados por la reglamentación y la misma legislación. Por lo que la dirección de Sunet expresa:

“[...] porque nos vamos todavía a la negociación con los municipios, porque a pesar de tener sindicato por rama, negociamos con unos sectores particulares, el municipio de tal... pero no decimos la connotación general de los municipios, uno de categoría sexta, unos de categoría quinta, unos de categoría cuarta, unos de categoría tercera, otros de categoría segunda y otros de categoría primera y otros de categoría especial. [...] No lo podemos ver aislado allá en el sistema, no es parte de la hoja del árbol del sistema. Pero entonces nos volvemos únicamente gremialeros allá, esa forma de negociar nos lleva a cometer errores en la negociación. Porque solamente se hace gremial o local pero no se objetiviza el sistema. Como poder desde el mismo sindicato abordar no un pedacito sino un entorno global, que magnifique, que empodere”- (C. Barrera y M. Quintero., entrevista, 14 de octubre de 2017).

Es por ello que los límites y restricciones impuestos a la negociación colectiva, en el sector público, se pueden explicar desde los mismos postulados de las Opciones Estratégicas. Las reglas impuestas para el diálogo y la concertación en el proceso de negociación ayudan en la práctica no sólo a reducir, sino también a anular la incertidumbre de las entidades frente a las solicitudes y acciones de los sindicatos. Esto ayuda a canalizar de forma más eficiente y clara la información que se tiene sobre las organizaciones sindicales. Así pues, las limitaciones hacen predecibles los resultados que se obtienen en las negociaciones, independientemente del comportamiento de los actores. Al estar acomodados a las necesidades de la entidad o a los aspectos externos de las políticas sectoriales por lo que, Función Pública ve en los pliegos la función de:

“[...] conciliar esas necesidades frente al manejo presupuestal, frente a las posibilidades del Estado, frente a las necesidades mismas de los empleados públicos, es decir se hace todo un análisis, una ponderación para poder finalmente llegar al acuerdo final. No quiere decir que todo lo que a mí me presentan las organizaciones sindicales yo tengo que terminar en un acuerdo. Eso no es cierto, pero para eso, se tendrán que dar los argumentos de ambas partes para finalmente decir si es o no procedente el acuerdo respectivo”- (J. Arroyave., entrevista, 7 de octubre de 2017).

Respecto a lo anterior, las restricciones a la negociación no sólo son útiles a los intereses estratégicos del gobierno nacional, sino que le otorga un margen para asumir o no los compromisos. en los que subyacen otras limitaciones adicionales. Entre estas, aspectos legales, fiscales y presupuestales. De tal forma, los acuerdos siempre estarán dentro de unos parámetros previsibles, en los cuales no se subvierten o se arriesgan aspectos que son de interés para el Estado. Si bien se establece un canal de diálogo con las organizaciones sindicales, la negociación no implica necesariamente la participación de los sindicatos en decisiones administrativas, que comprometan la política o la autoridad de la entidad. Tampoco asegura que haya alguna posibilidad de establecerla en dichos términos, por lo que, ante cualquier situación anómala no prevista en el desarrollo de la negociación, el mismo mecanismo instituye la posibilidad de prever dichas contingencias por medio de la reglamentación, la mediación o la imposición de acuerdos (López, 2003. pp. 37-40).

La dirección del Sunet considera que este tipo de controles y restricciones a los temas, que son objeto de negociación colectiva, representan una limitación importante para su ejercicio de la libertad sindical. En su parecer, en la medida en que los convenios 151 y 154 de la OIT no establecen ninguna imposición de restricciones para presentar sus solicitudes y negociar las mismas, la reglamentación del mecanismo de negociación, impuesta por el Estado, termina por negar la esencia misma de las acciones de las organizaciones sindicales. En este sentido, señalan que:

“Una pregunta que me surge acá dentro de las cosas que pueden negociarse y no. Por ejemplo, el Estado señala que obviamente no se puede

negociar ni la estructura ni los aspectos legales que tienen que tramitarse por instancias superiores. O que definitivamente no está en mano de los negociadores porque obviamente los negociadores tampoco van a someter ciertas situaciones del gobierno a juego y es, por ejemplo, finalmente los aspectos del estado como industrial, como una empresa y lo que está en la medición y el juego con la estabilidad. Esto influye necesariamente en ciertas, solicitudes que realiza el sindicato, por ejemplo, hay que revisarse los instrumentos de evaluación, cómo se miden los invitados, como esto afecta su estabilidad”- (C. Castañeda., entrevista, 25 de octubre de 2017).

Lo anterior, nos lleva a examinar la interpretación del Sunet sobre la percepción de la extensión del Estado como una empresa. Esto nos parece relevante en la medida en que el mecanismo de negociación en el sector público busca precisamente separar los aspectos que generan incertidumbre en el entorno empresarial. Entre ellos, el contexto exterior, la interdependencia con otros actores y la gestión e iniciativa de los cambios organizacionales. En este caso, el Estado ha adoptado, a través del concepto de *gerencia pública*, una forma de gobernabilidad de forma descentralizada. De tal manera, el nivel directivo de las entidades públicas enfoca sus esfuerzos en diseñar y formular las políticas, además de dirigir el funcionamiento de la entidad y de adoptar planes, programas y proyectos. Lo anterior, a través de la administración de una serie de recursos destinados a tal fin, en el marco de un plan de estratégico.

Esta gerencia tiene la potestad y responsabilidad de interpretar aquellos contextos en los que se pueden o no generar los cambios en la entidad. Este aspecto es particularmente distante en el caso de las empresas privadas. Mientras que, las instituciones públicas gestionan: en el corto plazo, el diseño de políticas relacionadas con sus competencias; y a largo plazo, buscan la implementación y ejecución de las mismas, sin que en ello se traduzca en una interrelación con otros actores. Así, le permite administrar la gestión de los cambios. De otro lado, entendemos que en el nivel privado la gestión de los cambios en la empresa enfrenta a los actores de las relaciones laborales, a través de instituciones que filtran sus estrategias. Es así como se producen cambios o transformaciones, a partir de una

interrelación entre los actores, donde se distribuyen los grados de incertidumbre que son generados por los contextos externos y por los entornos internos (López, 2003 pp 33-41).

De acuerdo con lo anterior, entendemos a la negociación colectiva de empleados públicos como una institución, que garantiza la reducción de la incertidumbre a las entidades públicas, más que por ser un mecanismo que profundice el diálogo entre los actores que la integran. Esto pues, está sustentada en la formalidad de un diálogo y la imposición de una agenda, encaminada a regular aspectos económicos y progresivos de obligación legal y con diferente alcance. Ejemplo de ello pueden ser el incremento anual del salario de los empleados públicos (negociación del nivel general), o los aspectos que revisan las condiciones de trabajo en las entidades públicas, siempre que no afecten a la entidad (negociación del nivel particular). Estos aspectos son los que finalmente confinan las acciones de los sindicatos de los empleados públicos al economicismo, así como instrumentalizan los pliegos de condiciones que presentan durante el proceso de negociación (López, 2003 pp 229).

Por consiguiente, las limitaciones a las organizaciones sindicales de empleados públicos reducen su papel a partícipes formales en la negociación. La delimitación de los papeles y facultades de los mismos negociadores del Estado, tiene como consecuencia que las tensiones entre los negociadores estatales y las organizaciones sindicales se dirijan constantemente a las facultades que tienen otros organismos del Estado. Estas entidades son independientes, al detentar el carácter de constitucionales o autónomas. Además, no integran como tal la negociación y no tienen la obligación de aceptar las solicitudes de los sindicatos. Muchas veces, dichas entidades no están dispuestas a dialogar, lo que crea instancias adicionales al interior de la negociación. De esta manera, la hacen lenta o ineficaz en muchos de los casos, frente a lo cual la dirección de Sunet expresa que:

“[...] el gobierno pone como pretexto la autonomía del congreso y que no puede incidir más allá o efectivamente el congreso ejerce sus propias facultades y prioriza otras cosas y nos pone en apuros o se ponen de acuerdo para decirnos una cosa y hacer otra, que es parte de la costumbre y realidad que se vive en este país, y eso pasa también a nivel

local cuando pasa por la necesidad de que se apruebe algo por las asambleas o los consejos.”- (C. Castañeda., entrevista, 25 de octubre de 2017).

Observamos en la experiencia de la negociación del nivel general (nacional y del Distrito Capital) que, tanto la evolución de las negociaciones como los resultados de las peticiones efectuadas por las organizaciones sindicales de empleados públicos, tienden a delegar el trámite de algunas solicitudes a estudios, reuniones y conceptos de otras entidades, para verificar su viabilidad. De tal modo, se postergan dichos estudios, junto a su cumplimiento. Esto al supeditarlos a pulsos jurídicos y políticos, que se dan en el contexto interno de la entidad, entre los actores de las relaciones laborales y ante sujetos externos, ajenos al proceso de negociación. Es decir, ante otras entidades públicas o ante otras ramas del poder público, como son la legislativa o la judicial.

En este sentido, las solicitudes que se someten a instancias no contempladas y externas, a cargo de otras entidades que no son parte de la negociación, convierte, por un lado a dicha instancia en un mecanismo formal y ritualizado jurídicamente. Este resuelve a favor de los intereses estatales las posibilidades de acceder a lo solicitado por los sindicatos, lo cual, aumenta la incertidumbre ante la contingencia de lo que es o no permitido negociar. Por otro lado, condiciona constantemente las solicitudes efectuadas por las organizaciones sindicales de empleados públicos, al otorgarle la libertad a las entidades públicas de justificar su negativa a concederlas, siempre y cuando su imposibilidad ya haya sido señalada o resuelta por dichas instancias externas.

Podemos encontrar un ejemplo de ello en el escenario de la disputa entre el gobierno nacional y las centrales obreras. Las organizaciones sindicales reconocen la importancia de la evaluación del desempeño, dado su impacto para medir la gestión de la calidad en las actividades de los empleados públicos. Hecho ante el cual, los sindicatos han abordado la situación ampliando sus peticiones a que sea posible negociar aspectos relacionados con los parámetros de la evaluación. De otro lado, buscan el reconocimiento de un derecho pleno como actores, en procura de plantear e intervenir en los cambios a la evaluación. Buscando, de esta manera, incidir en la relación entre el impacto en la evaluación de los empleados

públicos y la medición del desempeño de los empleados públicos. Aspecto que ha revelado un creciente interés sobre este tema para los sindicatos.

Cuando los aspectos de evaluación y medición han sido objeto del pliego de solicitudes, la dirección del Sunet ha señalado que, aun cuando el Estado no lo considera como un tema de negociación, también antepone las limitaciones establecidas en el mecanismo. Debido a la imposibilidad de intervenir en los aspectos de medición de desempeño de los empleados públicos, señalan que dicha competencia está atribuida a la Comisión Nacional del Servicio Civil, la cual no hace parte del equipo negociador. Al respecto comentan que:

“[...] hay algunos entes del Estado que son autónomos por Constitución Política, Comisión Nacional del Servicio Civil, los entes de control, la rama judicial. Entonces, la negociación tiene que involucrar a las autoridades propias de esos entes y pueden decir no. Desde esa perspectiva pues creo que nos toca avanzar más en algunas discusiones sobre cómo es el derecho a la negociación porque justamente con el instrumento de evaluación que hay vigente en este momento que lo expide la comisión nacional, tenemos reparos. La comisión fue invitada para dar su opinión y dijo no estoy de acuerdo con cambiarlo y sencillamente, ahí quedó la negociación de ese punto.”- (C. Castañeda., entrevista, 25 de octubre de 2017).

Lo anterior, hace explícita la tensión existente entre las restricciones para la negociación de los pliegos propuestos y la falta de disposición para incentivar la participación en la construcción de un diálogo. Lo anterior, respecto a la incidencia de los sindicatos en la elaboración consensuada de un instrumento de evaluación para la medición del trabajo de los empleados públicos. Explicamos pues la resistencia del Estado a la posibilidad de abrir la negociación a los parámetros de medición en la evaluación de desempeño. Esto, junto con su relación directa e indirecta frente a los controles y normativa que rige el modelo de control interno, las políticas relacionadas con los controles de

autogestión y calidad, y los riesgos que están asociados a las actividades y funciones a cargo de cada entidad pública.

Estos controles han ayudado a expandir un modelo gerencial, sustentado en: la planeación, la administración y gestión de los recursos; la producción del conocimiento basado en las experiencias de la organización; la calidad de los servicios prestados y la administración del talento humano. Estos factores han posicionado la necesidad de justificar las consecuencias de los inconvenientes y las fallas en la prestación del servicio al interior de las entidades públicas. Así, se establecen los controles a los procesos y procedimientos asociados a la entidad, pero enfocados en ubicar a los empleados responsables. Esta razón justifica el seguimiento a sus actividades a través de la evaluación del desempeño.

En esta misma línea, en la revisión de los acuerdos alcanzados en el año 2017 en la SED, se encuentra que: 1) se establecieron comisiones de seguimiento y verificación, encargadas de supervisar el cumplimiento de acuerdos anteriores y de gestionar los compromisos de diálogo con otras entidades, de las que dependía un concepto previo para su cumplimiento; o 2) se fijaron compromisos a largo plazo como, por ejemplo, el acceso de los empleados a planes de vivienda, la creación de empleos y la estabilidad laboral y formalización del empleo; sin que se informe acerca de su estado de cumplimiento, o de qué manera fueron, o no, concedidas.

Esto último, demuestra un comportamiento característico y extendido de la estrategia del gobierno nacional para restringir los acuerdos logrados, tanto a nivel Distrital como en cada una de las entidades que la componen. En el caso de la SED, el acuerdo colectivo del año 2017, fue suscrito por Sunet, junto a otras organizaciones sindicales. Entre ellas encontramos: ADE (Asociación Distrital de Trabajadores y trabajadoras de la Educación), Asonal Colombia, Asbimoncol (Asociación Sindical de Bibliotecarios Escolares y Monitores de ruta escolar de Colombia), Sintrenal (Sindicato de empleados y trabajadores de la educación), Sindistritales (Sindicato de Trabajadores del Distrito de Bogotá), Sinaltraedu (Sindicato de trabajadores y trabajadoras del sector educativo de Colombia), Sintrased (Sindicato de servidores públicos de la Secretaria de Educación del Distrito

Capital), Sintraeducación (Sindicato de Trabajadores de la Educación de Bogotá D. C.) y Usctrab (Unión Sindical Colombiana del Trabajo).

Se encuentra que, a los pactos alcanzados, se les difiere el cumplimiento para su estudio, por parte de instancias que son creadas de manera adicional (especialmente en mejoras relacionadas con aspectos de bienestar o capacitación). O bien, son objeto de ejecución a largo plazo, sin llegar a establecer el momento de su materialización. En consecuencia, resultan siendo nuevamente solicitadas en negociaciones colectivas posteriores. Las cuales, de ser concedidas, son interpretadas más como logros propios de las administraciones distritales, que un reconocimiento a los acuerdos logrados en la negociación (Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, comunicación del 19 de febrero de 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior se evidencia que, entre el Estado –a través de sus entidades públicas– y las organizaciones sindicales de empleados públicos, se han redefinido los comportamientos estratégicos, desde el desarrollo de la negociación colectiva. Así, se observó que el Estado tiene como estrategia, extendida a todas las entidades, el optar libremente por el cumplimiento o el condicionamiento de los acuerdos. Esto, con el fin de enfrentar los reclamos de los sindicatos, cuestión que, al mismo tiempo, reduce la incertidumbre de lo que puede cumplir y les otorga la cualidad de compromisos que no lo obligan materialmente. La reglamentación tampoco contempla algún mecanismo o acción para hacerlos exigibles. Esta situación contrasta con la relativa efectividad de la participación de las organizaciones sindicales en el diseño de las políticas de empleo público. Además, se destacan sus limitadas posibilidades de incidir, tanto en el proceso de trabajo como en la relación legal y reglamentaria. Sumado a lo anterior, enfrentan dificultades ante el cumplimiento y exigibilidad de gran parte de sus solicitudes, condicionadas a no afectar la estructura administrativa.

En este punto es relevante otra problemática, la cual está dirigida al cumplimiento de los acuerdos generados en las negociaciones colectivas en el sector público. Entonces, es necesario recordar las características y diferencias de la negociación colectiva de los trabajadores oficiales y privados. Estos últimos, tienen la posibilidad de negociar sus

condiciones de empleo, iniciar conflictos colectivos de trabajo y suscribir convenciones con el efecto de contrato vinculante entre patronos y trabajadores. De esta forma, se les permite modificar contratos de trabajo. Así, ante las diferencias determinadas por el tipo de vinculación y la sujeción legal de los empleados públicos, es fundamental agregar que, ante la imposibilidad de negociar condiciones laborales, los acuerdos suscritos entre el Estado y las organizaciones sindicales de empleados públicos no tienen la naturaleza de una convención colectiva. Tampoco tienen efectos contractuales, ni pueden modificar los aspectos reglamentarios inherentes a su vinculación de carácter público.

Debemos indicar entonces que la reglamentación de la negociación colectiva no estableció mecanismos que hicieran exigible el cumplimiento de los acuerdos colectivos pactados con el Estado, por las vías judiciales o administrativas. Por lo tanto, al no establecer una forma para materializar lo acordado, dicho instrumento se convierte en una serie de compromisos políticos. Estos serían vinculantes sólo en la medida en que exista la voluntad, de las entidades públicas participantes, de cumplir con las solicitudes concedidas, sin que esto genere una sanción efectiva por su incumplimiento. Esta situación, también ha promovido entre las entidades públicas acudir constantemente a la estrategia de postergar o condicionar las solicitudes de los sindicatos en el largo plazo. Al igual que en el punto anterior, no se establecen de manera clara y directa los dispositivos bajo los cuales se pueda obligar al Estado a dar cumplimiento a los acuerdos pactados.

Lo anterior, reduce los acuerdos colectivos a instrumentos que carecen de fuerza vinculante. Así mismo, conduce a que se desplieguen estrategias, por parte de las entidades, para condicionar constantemente el cumplimiento de algunos puntos al pronunciamiento previo de otras entidades públicas, reconocidas como competentes para tales fines. Como ya fue señalado, esta situación incluye a actores externos y ajenos al proceso de negociación. De igual forma, se ha encontrado que el Estado ha optado por la modificación o condicionamiento unilateral de los acuerdos colectivos, por parte de las entidades públicas. Este aspecto no brinda ninguna certeza a las organizaciones sindicales sobre la necesidad de negociar si lo acordado cambia o se condiciona unilateralmente. La anterior percepción, de los sindicatos de empleados públicos, se sustenta al comprobar que muchos de los

condicionamientos del Estado han conducido al incumplimiento de los acuerdos. Lo anterior cuando, por un lado, se ha solicitado un concepto a instancias adicionales para su estudio o aprobación. Aunque, por otro lado, puede implicar también una modificación o reinterpretación unilateral de su cumplimiento, sin acudir a dichas instancias externas. (Dafp, 2017) (Maltés, 2018).

Por su parte, las estrategias que han adoptado las organizaciones sindicales para enfrentar la exigibilidad y el cumplimiento de lo pactado con el Estado, se han encaminado a acudir a las acciones asociadas a la actividad sindical. Como por ejemplo, la denuncia pública, protestas o plantones, en las cuales han hecho una descripción de la problemática del incumplimiento a los acuerdos, además de solicitar su efectiva realización. También han optado por el uso de las vías judiciales para demandar el cumplimiento de los acuerdos y la materialización de los mismos. Este aspecto ha resultado infructuoso, en tanto no determina la reglamentación de forma expresa. Es decir, no estipula qué entidades y qué mecanismos deben dar cumplimiento a los acuerdos suscritos por las diferentes entidades del Estado (Consejo de Estado. 2018).

Por otra parte, es importante mencionar que el manejo de la opinión pública y el impacto social de la imagen del Estado, frente a las denuncias sobre el incumplimiento de los acuerdos colectivos, no son cubiertos por la reglamentación. Este hecho, impulsó a los negociadores del Gobierno Nacional a determinar otras estrategias, dirigidas a: 1) anular la estrategia de las organizaciones sindicales en torno al manejo de los mensajes desde los medios de comunicación hacia la opinión pública, durante el desarrollo de la negociación. Entonces, la influencia del Estado se debe concentrar en el seguimiento a los acuerdos logrados en la negociación colectiva, de manera que no haya compromisos pendientes de cumplimiento y dejar que las divergencias de interpretación surgidas se queden en la Subcomisión del Sector Público; 2) establecer una estrategia de comunicación clara y concisa, liderada por el Gobierno Nacional, con mensajes concretos y de fácil comprensión para los ciudadanos, a través de los cuales se den a conocer las acciones efectuadas sobre la situación del cumplimiento a los compromisos, antes del inicio de cada negociación; y 3) dividir las solicitudes de las organizaciones sindicales para su discusión, estableciendo, por un lado, una mesa central en la se discutan los acuerdos de interés para el Estado como

aquellos referidos en materia salarial. Por otro lado, las demás solicitudes que no sean de interés o no sean convenientes, se deben discutir en las mesas temáticas o sectoriales donde se someten a decisiones que no generan ningún compromiso; o bien, se condicionan a estudios o conceptos previos, en los cuáles ya existe una decisión preestablecida (Miembro equipo negociador del Gobierno Nacional, comunicación personal, 12 de julio de 2017).

De acuerdo con lo anterior, el Estado adopta como estrategia evitar pactar acuerdos a corto plazo, cuando estos comprometan aspectos estructurales. Lo anterior convierten, igualmente, los acuerdos alcanzados en un instrumento facultativo y formal. Este tendría la funcionalidad de servir como escenario que legitima la acreditación y cumplimiento de los convenios de la OIT. Cuestión que corresponde a la verdadera preocupación del nivel estatal. Todo ello, sin que haya un verdadero compromiso para institucionalizar una negociación colectiva, que atienda las solicitudes de las organizaciones sindicales de los empleados públicos. (Londoño, 2018)

Respecto a esto, bien valdría la pena traer a colación la entrevista realizada por Rocío Londoño a Francisco Maltés, dirigente de la CUT.

“[...] concertamos con el gobierno ocho proyectos de ley en la negociación pasada. Otra cosa es la irresponsabilidad del gobierno, y la irresponsabilidad de Función Pública y la irresponsabilidad del Ministerio del Interior, que fueron y votaron esos proyectos de ley en el Congreso y no volvieron [...] Hubo una insistencia permanente nuestra, de que el gobierno debería respaldar los proyectos [...]” (Londoño, 2018. pp. 330-331).

En este punto, resumimos lo anteriormente expuesto, señalando que las tensiones que se han generado durante la negociación colectiva en la SED, nos han permitido aproximarnos a la redefinición de las relaciones laborales en la entidad estudiada. Visto desde la perspectiva local, se presenta como un aspecto limitado, excluyente y sometido a importantes factores de presión externos. Así como al propio mecanismo de negociación, que le otorga importantes ventajas a la entidad pública estudiada al momento de negociar.

Esto pues delimita previamente las estrategias de las organizaciones sindicales y las respuestas a sus solicitudes.

Por lo tanto, la redefinición de las relaciones laborales en la SED es el resultado del objetivo de las organizaciones sindicales de procurar el cambio de los elementos que componen las relaciones administrativas, a través del mecanismo de la negociación colectiva. No obstante, los efectos de dicha negociación son apenas formales, ya que no han permitido, como tal, la posibilidad de gestionar cambios significativos en la estructura del empleo público de dicha secretaría. Esto se aunada a los efectos del fraccionamiento del poder sindical, ante la diferenciación establecida en los niveles de la negociación colectiva. Adicionalmente, los acuerdos colectivos terminan por establecerse como instrumentos sin mecanismos jurídicos de cumplimiento, a su vez, por la limitación de la representatividad de los empleados públicos en la instancia de negociación.

Podemos considerar, respecto a la redimensión de los actores sociales de las relaciones laborales en la SED, que cambia parcialmente la adopción de políticas dirigidas a las relaciones laborales públicas y su implantación rígida y unilateral por parte del Estado, a través de sus entidades. También se evidencia que la institucionalización ha tenido como efecto el confinamiento de la lucha sindical a legitimar las decisiones del Gobierno Nacional y Distrital, en relación a los aspectos salariales y a los relacionados con las políticas horizontales y transversales de bienestar en las entidades públicas, de forma general. Siendo esta una situación asociada con el desplazamiento y el control histórico a la lucha sindical, de cara al debate económico y de aspectos de la organización del trabajo burocrático.

De esta manera, es posible plantear que la reglamentación sobre la negociación colectiva con los empleados públicos, ha contribuido a que la incertidumbre, derivada de las estrategias o decisiones por parte de las organizaciones sindicales, sea un aspecto controlado, que sólo recae en estos actores. Tal y como se evidenció en la negociación a nivel territorial en el caso particular de la SED, en el año 2017, los componentes que conforman el marco legal de negociación se han empleado para que no se cumplan los acuerdos colectivos anteriores. Como es el caso de los procesos de negociación anteriores al año 2014, en razón a que la administración pública consideraba que excedían las

condiciones actuales de negociación. Por lo tanto, la entidad pública se limita a cumplir rígidamente con los aspectos que son legalmente reconocidos y, al mismo tiempo, controla el proceso de negociación y la ejecución de sus acuerdos.

No obstante, las estrategias desplegadas en el desarrollo de la negociación colectiva, también han contribuido a redimensionar a los actores de las relaciones laborales en la SED. Por un lado, en función de la configuración de las relaciones institucionales entre los actores que se encuentran inmersos en las relaciones laborales de carácter público (Estado/Organizaciones sindicales). Su disputa tiene lugar por la configuración de las condiciones laborales, pero busca un escenario de acción pleno para incidir en el proceso de trabajo. Por otro lado, se pueden ubicar las estrategias por parte de las organizaciones sindicales de empleados públicos, centradas en la expansión de los sindicatos al interior de las entidades públicas. Estos buscan que el incremento de su presencia amplíe el poder de representación y convocatoria, con una importante presencia de empleados públicos en carrera administrativa. De manera que contribuya a la formación de una base de empleados públicos sindicalizados con estabilidad, que puedan defender sus derechos.

Otro cambio importante es la participación del Estado como administrador de las relaciones laborales y, al mismo tiempo, como actor a través de la negociación colectiva. Sin embargo, en las negociaciones, el alcance de la integración del Estado no comprende de manera plena y extensiva a todas las entidades públicas. Por ende, sus decisiones y actuaciones no son unívocas y coordinadas, dejando por fuera a muchas entidades claves para el estudio de las solicitudes en el desarrollo de la negociación. Sobre las cuales el Gobierno Nacional no puede pronunciarse invocando una eventual extralimitación hacia las competencias legales, que fueron determinadas a esas entidades no participantes.

De esta forma, las entidades no incluidas para negociar, se tornan reacias en varias ocasiones. Bien sea invocando su independencia o la imposibilidad para llegar a acuerdos colectivos que comprometan sus funciones, se convierte a la negociación colectiva en el sector público, en un mecanismo que difiere de lo establecido en el Convenio 151 de la OIT. Esto en tanto se atribuye, en el caso colombiano, un carácter restrictivo a los aspectos posibles o no para negociar. Lo anterior, impide un ejercicio pleno de la libertad sindical,

limitando el uso de los mecanismos de presión y de expresión política, asociados a la actividad sindical. Que, a su vez, podrían ayudar a enfrentar el incumplimiento de los acuerdos suscritos con el Estado.

Conclusiones

A continuación, procedemos a presentar las conclusiones de este capítulo. Por lo tanto, es preciso comenzar resumiendo en este aparte los aspectos abordados anteriormente. Primero, nos dirigimos a determinar el tipo de relaciones laborales que actualmente pueden ser planteadas en la SED. Por lo tanto, nos ocupamos de describir las características esenciales del modelo común de relaciones laborales, impuesto legalmente por el Estado a todas las entidades públicas. A través de este, impone a sus empleados públicos las condiciones de vinculación, de remuneración salarial, de prestaciones sociales y determina legalmente la forma en que deben ejecutar sus funciones.

Posteriormente, explicamos cómo el modelo de relaciones laborales en las entidades públicas se ha visto alterado ante la inclusión de dicho mecanismo. Le ha otorgado la oportunidad a los sindicatos de las entidades públicas de presentar solicitudes relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de trabajo. En el caso de la SED, se pudo establecer que a nivel particular se ha institucionalizado la posibilidad de gestionar y formular cambios en las condiciones de trabajo a través de la negociación.

A lo anterior, revisamos cómo la negociación colectiva es una instancia externa a la estructura administrativa de la SED. Esto en la medida en que las acciones de las organizaciones sindicales se encuentran limitadas por un entorno interno, cuyas restricciones son impuestas a través de la reglamentación para negociar. Esta situación les impide incidir en la organización y estructura administrativa de la entidad. De otra parte, se encuentra el entorno externo, conformado por los acuerdos colectivos a nivel nacional y distrital, que también ejercen una presión sobre sus peticiones. La administración de la SED restringe sus actuaciones a cumplir exclusivamente con la normativa que regula las

relaciones laborales, al filtrar el estudio de las peticiones que se dirige a conceder mejoras que no involucren cambios estructurales en la entidad.

En segundo lugar, nos propusimos examinar los cambios que la negociación colectiva ha impulsado en las relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito. De este modo, describimos su trayectoria en la negociación colectiva, junto a los tipos de cambios que puede impulsar la negociación en dicha entidad, las limitaciones y restricciones que impone la reglamentación a la misma y los problemas derivados del paralelismo sindical.

Frente al aspecto de los cambios que ha impulsado la negociación colectiva en la SED, podemos concluir que en la entidad se ha institucionalizado la negociación colectiva. Esto con el fin de establecer un canal de diálogo entre las directivas y las organizaciones sindicales de empleados públicos, pertenecientes a dicha entidad. Identificamos, por un lado, una perspectiva formal, en la cual la SED y las organizaciones sindicales pueden negociar y concertar acerca de las solicitudes presentadas sobre las condiciones de trabajo y las condiciones del ejercicio de la actividad sindical en la entidad.

Por otro lado, desde una perspectiva material, la negociación colectiva en el sector público se caracteriza, en primer lugar, por restringir a los sindicatos de presentar solicitudes y negociar o disputar la gestión y ejecución de cambios que afecten a la SED. Lo anterior en cuanto a: su estructura administrativa, sus competencias legales y presupuestales o su autoridad reglamentaria. Lo anterior, tiene como resultado un acuerdo colectivo que no permite la promoción de cambios importantes, carece de herramientas para que sea efectivo y cuyos tiempos y términos de cumplimiento son controlados por la misma secretaría. En segundo lugar, los cambios que pueden ser impulsados por la negociación colectiva se han centrado más en la interacción de los actores de las relaciones laborales en la SED. Aunque existen restricciones para los temas que son objeto de negociación, las organizaciones sindicales como el Sunet, esperan incidir en aspectos que están más allá de las peticiones económicas a través de sus solicitudes.

Igualmente, podemos señalar que la negociación colectiva en el sector público hibrida principios de la negociación privada, en aspectos como el diálogo y la mediación. Pero, en su estructura de discusión, ha establecido mecanismos dirigidos a limitar el poder sindical, como es el caso de los condicionamientos o modificaciones unilaterales a los acuerdos por parte de las entidades. A esto se suman las restricciones reglamentarias a las solicitudes de negociación. En consecuencia, al no establecer mecanismos que obliguen al Estado a dar cumplimiento a lo acordado en las negociaciones, se deteriora la confianza por parte de las organizaciones sindicales de empleados públicos en la negociación colectiva.

De otra parte, recordemos que la reglamentación de la negociación colectiva establece que debe presentarse un único pliego de peticiones por parte de todas las organizaciones sindicales de una entidad. Esta cuestión evidencia, por un lado, el desconocimiento de los problemas derivados del paralelismo sindical. Aspecto que identificamos, en el caso de la SED, en relación a las dificultades del Sunet para consolidar un único pliego en el proceso de negociación, ante la presencia de nuevas organizaciones sindicales que han sido rechazadas o aisladas. De otro lado, facilita el control sobre el conflicto. Este aspecto también se evidenció a través de las considerables diferencias entre el pliego de solicitudes presentado en el año 2017 por el Sunet y los resultados obtenidos al final del proceso de negociación. Tales resultados fueron mínimos frente a lo solicitado. No expresan los desacuerdos del nivel directivo de la secretaría con las solicitudes, ni tampoco hacen referencia a las otras solicitudes de las otras organizaciones sindicales que participaron en dicho proceso.

Por lo anterior, consideramos que la unidad de pliego tiene la función de trasladar el conflicto a las organizaciones sindicales. De esta forma, la etapa de negociación se convierte a en una instancia que, a través de la concertación, le permite a la administración de la entidad planificar la respuesta a las solicitudes. Consideramos este aspecto como una importante limitación de las estrategias de los sindicatos. Lo anterior, por cuanto no es posible que puedan discutir aquello que fue excluido al conformar el pliego unificado, ni que puedan acudir a otros mecanismos que les permitan presionar por nuevas vías el desarrollo de la negociación.

En el tercer interrogante, indagamos sobre el alcance de la redefinición de las relaciones laborales en la SED. Partimos de los efectos de la negociación colectiva sobre los actores y su capacidad de lograr transformaciones significativas al interior de la mencionada secretaría. Entonces encontramos que dichas negociaciones no sólo son restringidas normativamente, sino que, también, tienen la vocación de impedir cambios estructurales en el nivel particular y local. Además evitan que las organizaciones sindicales puedan intervenir, tanto en la dirección como en las políticas gerenciales de las entidades públicas. Dicho aspecto ha contribuido, igualmente, a la exclusión del conflicto de las entidades públicas. A su vez, disminuye la cantidad de estrategias de las organizaciones sindicales, pues, ante las limitaciones reglamentarias de la negociación, aumenta paralelamente el control de la SED sobre la incertidumbre. Por tanto, las acciones estratégicas de las organizaciones sindicales se hacen predecibles, lo cual le permite a la entidad aislar a los sindicatos de las decisiones de alto impacto.

Debemos señalar que, la institucionalización del mecanismo de negociación colectiva, en el sector público, ha redefinido las relaciones laborales en la SED. Lo anterior, al otorgarle la oportunidad a las organizaciones sindicales de formular solicitudes relacionadas con las condiciones de empleo, así como de intervenir en las acciones para su implementación, desde un espacio formal de interacción con el nivel directivo de la entidad.

Visto desde la Escuela de las Opciones Estratégicas, dicha institución es reconocida por el Estado y los sindicatos de empleados públicos. Esto, en tanto se orienta al diálogo y la concertación, y sus resultados se materializan en acuerdos colectivos que benefician a todos los empleados públicos de dicha secretaría. Sin embargo, la reglamentación de la negociación colectiva también le ha permitido el control institucional del conflicto a la SED y, en consecuencia, de la incertidumbre y las estrategias. Esta situación la evidenciamos en la investigación a partir de dos situaciones. La primera, relacionada con los efectos de la propia reglamentación de la negociación colectiva sobre las organizaciones sindicales. La segunda, sobre el control a los pliegos de solicitudes en el proceso de negociación, que han derivado en la reducción de los elementos propios de presión y lucha (López, 2003. p. 287).

Lo anterior, hace más que notorio el interés del Estado, a través de sus entidades públicas, por controlar el poder de negociación de las organizaciones sindicales de empleados públicos, en los mismos escenarios institucionales. Toda vez que, al controlar legalmente la negociación colectiva, suprime aquellos temas que no son permitidos. Al mismo tiempo, limita formalmente otras posibilidades de acción de clase, restringiendo a los sindicatos a la representación de los empleados públicos y centrando la discusión y el diálogo en los temas estrictamente señalados por el reglamento de negociación.

La difusión de este control por parte del Estado, a través de la estructuración del mecanismo de negociación colectiva, en niveles funcionales y territoriales, también ha contribuido a la redefinición de las relaciones laborales en la SED. Hemos señalado anteriormente que la negociación en el sector público ha otorgado la posibilidad del diálogo entre las entidades y los sindicatos de empleados públicos, para negociar las condiciones de empleo. No obstante, las solicitudes efectuadas a nivel particular tienden a fracturarse alrededor de los acuerdos generales, alcanzados a nivel nacional y distrital. Aspecto que afecta el trámite de la negociación en las entidades públicas del nivel territorial.

En este caso, debemos señalar que la anterior situación le facilita al el Estado, a través de la negociación colectiva, establecer un modelo de relaciones laborales que sea convergente en todas las entidades públicas de la Rama Ejecutiva. Posicionando así los acuerdos del nivel general, como referencia hacia los niveles inferiores de negociación. Su finalidad es establecer unas condiciones de trabajo comunes a todos los empleados vinculados a las entidades públicas.

Lo anterior, hace necesario plantear el alcance de la redefinición de las relaciones laborales entre el Estado y los empleados públicos, desde una perspectiva transversal de la negociación colectiva. A nivel general, las relaciones laborales se orientan a institucionalizar el diálogo sobre las condiciones de trabajo burocrático, desde dos componentes político y normativo. Con todo, se limita la participación y propuestas de las organizaciones sindicales a temas de interés del Estado, aislando estratégicamente las negociaciones de los niveles que determinan el diseño de la política del empleo público. Estas relaciones reducen y limitan tanto la acción como los intereses de las organizaciones sindicales. Estos se efectúan a través

del empleo de restricciones funcionales y materiales en la negociación colectiva. Ubicando a esta última, como una instancia jerarquizada y delimitada a los intereses de las entidades públicas. Procurando también mantener, preservar y defender la autoridad del Estado y su configuración.

Por lo tanto, el impacto, la incertidumbre y los resultados de la negociación están plenamente sectorizados, limitados, jerarquizados y subsumidos a la lógica de la estructura administrativa. Razón por la cual, planteamos que la institucionalización de la negociación colectiva tiende a que las solicitudes orientadas al cambio organizacional estén controladas. Esto, con la finalidad de restringir el comportamiento y alcances de las organizaciones sindicales a nivel nacional y territorial. Consecuentemente, al aplicar una perspectiva formal y escalonada de niveles de negociación, se fragmentan también las estrategias de las mismas organizaciones sindicales.

No obstante, este modelo impulsado por el Estado colombiano desconoce las particularidades históricas que tienen lugar en las entidades públicas. Estas permiten el desarrollo, tanto de las condiciones como del proceso de trabajo, las cuales son las que componen las relaciones laborales al interior de cada entidad pública. En el caso de la SED, la incorporación e integración de la negociación colectiva y la forma en la que tienen lugar las limitaciones propias de dicho mecanismo nos permitió encontrar dos situaciones que consideramos importantes.

Primero, la negociación colectiva ha dado lugar a una divergencia controlada de las relaciones laborales en la SED. Esto en tanto ha permitido concertar sobre las condiciones de trabajo propias de la entidad, pero, sin que dichos acuerdos excedan lo negociado en el nivel general. Consideramos que este aspecto es la esencia de la negociación del nivel particular, en tanto no tiene la vocación de ascender e influir en las negociaciones del nivel general. Además, expone cómo los niveles de negociación son funcionales para fragmentar la unidad de intereses de las organizaciones sindicales.

Segundo, existen diferencias sobre la percepción de la negociación colectiva. Para la dirección del Sunet, esta ha sido incorporada como resultado de la presión sindical, en la

cual el Estado reconoce el derecho de negociación con sus empleados. Los resultados que allí se originan, deben ser tenidos en cuenta para el funcionamiento de las entidades públicas e insertas en sus políticas de empleo en el sector público. Para la misma organización sindical, en la seccional Bogotá, la negociación a nivel particular en la SED es diferente. Consideran que la negociación no tiene un alcance que le permita incidir o crear cambios en aspectos claves del funcionamiento de dicha secretaría. Esto, en razón a las limitaciones respecto a negociar sobre aspectos que no tienen ningún impacto en la entidad y que, finalmente, los enfrenta con otros sindicatos para lograr un pliego unificado de solicitudes.

Por último, es preciso enfocarse en las alternativas planteadas por el Sunet para compensar las limitaciones del mecanismo de negociación y, así, mejorar su capacidad de confrontación en generación de cambios, desde sus solicitudes en la SED. Por lo tanto, planteamos que la participación política es un elemento que logra gestionar y promover los cambios desde un aspecto externo a las entidades.

Debemos señalar que el Estado prohíbe la participación en política a los empleados públicos. En este sentido, se ha estipulado una sanción, con la finalidad de impedir que los empleados públicos interfieran o se beneficien al hacer parte de las actividades y controversias políticas, desde el ejercicio del cargo público. El escenario de la negociación colectiva, en la medida que está vinculado con la actividad política, ha contribuido a dificultar las acciones de los directivos sindicales en la defensa de los derechos de los empleados públicos y sus afiliados, así como de gestionar cambios normativos a través del sistema político. Aquí el propósito sería impulsar los cambios en las entidades públicas, como parte de sus estrategias de negociación.

En sentido las actuaciones de los sindicatos se han restringido al espacio de la negociación colectiva y al ejercicio sindical dentro de la actividad estrictamente gremial. Por lo anterior, para la seccional Bogotá del Sunet, la defensa de la asociación sindical de empleados públicos, al interior de la SED, radica en que necesariamente se pueda trasladar a la esfera política la posibilidad de la materializar sus solicitudes. Estas conducirían, ya sea a la transformación de la entidad como tal, o a construir los espacios y escenarios en los que puedan incidir dentro de la secretaría.

Es posible observar entonces, que la participación de las organizaciones sindicales de empleados públicos en el sistema político tendría como finalidad impulsar los cambios necesarios, que materialicen los acuerdos colectivos y las necesidades de los trabajadores y las trabajadoras en el proceso de negociación. Que, además, pueden tener la vocación de generar oportunidades a los sindicatos en la apertura espacios para la disputa del poder. Así mismo, pueden promover e impulsar los cambios que están restringidos reglamentariamente por parte del Estado. Esta situación le daría la posibilidad a las organizaciones sindicales de enfrentar las rígidas limitaciones del mecanismo de negociación colectiva y poder ampliar sus estrategias hacia otras entidades del Estado.

CONCLUSIONES

A manera de cierre, se presentan las conclusiones del presente trabajo de investigación. Las estructuramos de la siguiente manera: en primer lugar, recapitularemos los aspectos teóricos centrales de la Escuela de las Opciones Estratégicas, sus limitaciones y sus contribuciones a este trabajo. En segundo lugar, procederemos a responder las preguntas que orientan esta investigación.

Esta investigación, tuvo en cuenta la aplicación de los postulados de la Escuela de las Opciones Estratégicas, desde el enfoque propuesto por parte de la socióloga Carmen Marina López. En primer lugar, reseñamos de manera breve lo expuesto por la autora sobre las opciones estratégicas, de acuerdo con los estudios desarrollados por el MIT. Allí señala que estas se sustentan en la capacidad que tienen los actores de tomar sus propias decisiones, de acuerdo a los contextos en que son adoptadas y siempre que las situaciones externas no las condicionen.

Esto último, permite plantear que la relación que tienen dichas decisiones con la estructura económica, se traducen en el mercado como estructuras de gestión, lo cual configura las políticas de relaciones laborales. Allí se establecen las funciones de producción, que no han sido delegadas al mercado, y las de control del entorno interno de la empresa. Las anteriores características le dan a la empresa el nivel de institución, en tanto le permiten establecer las acciones y la asignación de recursos para alcanzar unas metas establecidas en un entorno determinado. Este es uno de los aportes de los estudios de las Opciones Estratégicas para el análisis del caso. En otras palabras, el observar y analizar cómo los actores sociales de las relaciones laborales se relacionan y así entender su constante evolución y cambio.

De acuerdo con López, la estrategia se define a través de los diferentes usos que le son dados en los contextos políticos y económicos, pues afectan la forma en que los sujetos toman decisiones en aspectos concretos e impactan en la organización de las empresas y los aspectos externos que la rodean y la alteran. Por lo tanto, las decisiones son adoptadas por los actores en tanto tienen el poder, la opción y oportunidad para hacerlo, sin que les sea

impuesto. Además, sus efectos estratégicos son visibles a largo plazo e indirectamente, sin que sean el resultado lógico de una articulación consciente o un plan preconcebido. De otra parte, las decisiones adoptadas por los actores de las relaciones laborales, en medida de su discrecionalidad, se ajustan a su rol y a la interacción con los otros actores. Esto pues su finalidad es descartar aquellas decisiones que no sean importantes, de acuerdo al poder que detenten los actores para decidirlo.

Carmen Marina López, en su tesis doctoral, toma los postulados de las Opciones Estratégicas y analiza la formación de las relaciones laborales en Colombia. En el desarrollo de dicha tarea, toma en cuenta los entornos económico y político, los cuales le ayudan a explicar tanto las trayectorias históricas como la formación de las mentalidades de los actores de estas relaciones, así como la forma en que se interrelacionan. De tal manera, en el caso del entorno económico, López apunta a que este contexto no sólo se concentra en examinar aspectos que componen el mercado de laboral, ni se limitan a la ubicación de un empleado en un puesto de trabajo. Por el contrario, dicho análisis se encarga de profundizar en cómo se forman estas relaciones a partir de un marco de estrategias empresariales. Lo anterior, puede variar de acuerdo a los modelos económicos de desarrollo, que actúan sobre las políticas de contratación, la información que obtiene el trabajador sobre los costos asociados al empleo en el mercado local y su predilección sobre uno u otro empleo.

Por otra parte, López incluye las dimensiones del entorno político y el desarrollo del conflicto al interior de las empresas. Estas cuestiones, aportan de forma determinante al análisis de las relaciones laborales en el país, pues le permiten explicar la formación social y política de los actores que allí se encuentran. Así mismo, aportan información sobre el marco ideológico y de representación entre los actores. Adicionalmente, estas variables influyen tanto en las estrategias como en la formación de las mismas relaciones laborales. Lo anterior, puesto que vinculan el poder de los actores, en el escenario empresarial, a la capacidad que tienen para enfrentar los cambios y decisiones, al interior de la misma empresa y en el proceso de trabajo. Estos aspectos, a su vez, se encuentran mediados a través de instituciones dispuestas por el Estado, que se encargan de filtrar y controlar los comportamientos de estos actores al establecer sus relaciones laborales y que se denominan como relaciones industriales.

Expuesto lo anterior, a continuación comenzaremos por resolver los interrogantes planteados en la presente investigación, abordando, en primer lugar, ¿cómo entender la participación –o la falta de participación– de los empleados públicos y los directivos en la configuración de las relaciones laborales en la Secretaría de Educación del Distrito? Para orientar la respuesta a este interrogante, debemos comenzar planteando tres aspectos sobre los cuales nos queremos enfocar inicialmente, en cuanto a las relaciones laborales en la SED: la estructura organizacional, la dimensión de los actores de las relaciones laborales y, por último, las instituciones que intervienen en las relaciones laborales en la SED.

Anteriormente nos referimos a la forma de relaciones laborales, presentes en la Secretaría de Educación del Distrito, que enunciamos como *de carácter administrativo con instancia externa de negociación*. Sobre esta forma señalamos que tenía la particularidad de institucionalizar la negociación colectiva, aunque relegándola a una instancia externa. Esta última actuaría como intermediaria entre la SED y las organizaciones sindicales, que representan a los empleados de dicha entidad pública. En este sentido, se limitaría a negociar aquellos aspectos que legalmente le han sido permitidos discutir al interior de la entidad.

Es preciso indicar entonces que la estructura organizacional en la SED continúa presentando las características en las que predominan la rigidez y la verticalidad, para dirigir, disponer y aplicar las políticas de recursos humanos en aspectos administrativos del proceso de trabajo y de las plantas de personal. Por lo tanto, las decisiones adoptadas por esta entidad, frente a las políticas de recursos humanos, continúan presentando como particularidad su carácter unilateral e inconsulto con los empleados públicos de la entidad. Esto, en razón a la prevalencia de la división de los empleos públicos desde lo jerárquico y lo funcional.

Por consiguiente, en la administración de la planta de empleo de la SED y la organización de dicha estructura subsisten las delimitaciones funcionales y de jerarquía a los empleos que la componen. Estas se derivan del marco jurídico que regula la estructura del empleo público, por lo podemos comentar que en la configuración de las relaciones laborales en la entidad estudiada, la delimitación funcional entre cada empleo dispone fronteras y barreras legales. Su finalidad se dirige, por un lado, a dar cumplimiento a los marcos de política de empleo público y detallar una jerarquía específica que determina el

nivel de interacción entre los diferentes niveles de empleo. De otro lado, los manuales de funciones detallan los límites de las actividades que pueden desarrollar los empleados públicos dentro de la estructura administrativa, la cual actúa como ordenadora de sus actuaciones.

Con la dimensión de los actores de las relaciones laborales en la SED, vinculamos los aspectos de los límites jerárquicos y funcionales con la formación y la trayectoria de los empleados públicos en la SED. En este caso, debemos tener en cuenta que la influencia de trayectoria de la configuración legal es la que ha determinado la formación de los sujetos en las entidades públicas. Lo anterior, en tanto acepta la continuidad de los criterios de ubicación del empleo, su relación con las actividades de la entidad y la forma en la que gestiona sus actividades a través de la estructura de la entidad. De esta manera, se reproducen los límites jerárquicos que delimitan las acciones de los diferentes empleados y, con ello, la capacidad que tienen para adoptar o no decisiones. Entonces, los niveles directivos, diferentes a los nombrados por las máximas autoridades legales, conforman la *gerencia pública* de una entidad cuyo propósito es lograr la realización y ejecución de los planes de las entidades. Mientras que, por otro lado, los demás empleados, que pertenecen a los niveles profesional, técnico y asistencial, gestionan tanto el apoyo administrativo como la finalidad misional de la entidad, sin que ello implique que actúen en las decisiones de fondo.

Las instituciones que intervienen dentro de las relaciones laborales, en entidades públicas como la SED, están también determinadas por unos entornos. Estos afectan tanto su relación con el cumplimiento misional de sus objetivos, como su operación administrativa y, que se desarrollan, dentro de unos marcos establecidos por el Estado. En este orden de ideas, observamos que a través del entorno económico se definen, en primer lugar, aquellas que determinan y justifican la creación o supresión de las entidades y sus estructuras organizacionales. Además, se fijan los marcos que regulan los cambios a dichas estructuras, a través del rediseño institucional. En segundo lugar, se encuentran los parámetros de medición, que permiten determinar el cumplimiento de las funciones de una entidad pública, en relación con las demandas y necesidades de la ciudadanía a través de controles a su gestión y su presupuesto.

El entorno político determina, por un lado, los compromisos que debe asumir una entidad pública entre el cumplimiento de sus funciones y los aspectos de la macropolítica generada por el Gobierno nacional, en el sector administrativo al cual pertenezca. Por otro lado, ejecuta la aplicación de los marcos de política pública de empleo, en relación con el contexto que tiene la entidad y que administra a través de la oficina de talento humano. La cual da cumplimiento a las diferentes regulaciones que permiten el desarrollo de la relación legal y reglamentaria, la administración de los empleados públicos y los aspectos ligados al trabajo burocrático.

Los anteriores aspectos, nos permiten señalar que, en la SED, la participación en la formación de las relaciones laborales, por parte de los directivos y los empleados públicos, se deben entender a partir de dos situaciones. La primera es la delimitación, la cual está asociada a la rigidez de la estructura de la entidad, dado el alcance del vínculo reglamentario y de la jerarquía establecida legalmente. Podemos señalar entonces que la administración del trabajo burocrático y sus procesos asociados no son objeto de participación de los empleados. Las decisiones sobre estos aspectos están específicamente delegadas al nivel directivo de la entidad. Luego no requieren estrategias para entablar un diálogo o establecer canales de comunicación sobre la forma en que se adoptan las decisiones sobre situaciones como la jornada de trabajo, la supervisión, los grupos internos o los procedimientos de trabajo. Todas estas son implementadas y ejecutadas verticalmente por la entidad.

De igual forma, ocurre con los aspectos relacionados frente a la organización y diseño de los puestos de trabajo. Estos son elementos que se han marginado del control de los empleados públicos y se han encuadrado a que sus gestiones estén mediadas por aspectos técnicos, que justifiquen tanto su implantación como su cambio en una entidad. Es decir, las decisiones que comporten la organización y el estudio de las cargas laborales en el proceso de trabajo burocrático en las entidades, también se han delegado a las entidades de forma exclusiva, al ser ambos elementos que influyen en el cambio organizacional y en las políticas de la administración de la entidad. Razón por la cual, las propuestas que pretendan dicho cambio deben también cumplir unos filtros institucionales para su trámite y aprobación por

la misma entidad. Aspecto que comporta un control sobre aquellos elementos que justifican la necesidad del cambio en su estructura y organización.

La segunda situación que identificamos en este trabajo es la intermediación. Se desarrolla a través de la representación sindical de los empleados públicos en la negociación colectiva, en relación a las condiciones de trabajo, siempre y cuando no estén atribuidas a las decisiones del nivel directivo de la entidad. Sin embargo, la negociación posiciona a los sindicatos en el sector público como delegados de los intereses de todos los empleados sin importar si se encuentran o no afiliados a dichas organizaciones. Esta situación reviste dos problemas. Por un lado, si bien las peticiones relacionadas con las condiciones de trabajo reflejan los intereses directos de las organizaciones sindicales y los empleados públicos afiliados que representan, al mismo tiempo, en la medida en que beneficia a los empleados no sindicalizados, la participación a través los sindicatos en la discusión de las condiciones laborales no reviste importancia, en tanto siempre existirá un beneficio que cobija a todos los empleados en igualdad de condiciones.

De otro lado, la SED es un actor de las relaciones laborales, que legalmente ejerce las actividades para ejecutar y administrar la política laboral del empleo público hacia los empleados de la entidad. Pero, presenta la particularidad de que también interactúa directamente, desde el mecanismo de negociación colectiva, con las organizaciones sindicales de empleados públicos. Es así como el nivel directivo de la entidad estudiada, a través de la gerencia pública, desarrolla las funciones y adopta las políticas que permiten el cumplimiento de los fines institucionales de la SED. Al mismo tiempo, representa a la entidad, participa en el mecanismo de negociación colectiva desde los canales de comunicación dispuestos para el diálogo y concertación de las condiciones laborales; pero, a su vez, actúa como una institución que filtra los alcances de la negociación, para controlar aquellas peticiones o situaciones que pretendan cambios en la estructura administrativa.

Por lo tanto, entendemos que la participación del nivel directivo y de los empleados públicos en la SED, en la formación de las relaciones laborales, se desarrolla a través de la intermediación para la gestión de intereses. Con ello queremos indicar que las relaciones laborales en la entidad pública estudiada, se sustenta tanto en la representación de los de los

empleados públicos, a través de las organizaciones sindicales, como en la participación del nivel directivo en el espacio institucional de la negociación colectiva. Esto, con la finalidad de que puedan gestionar mejoras en sus condiciones de trabajo. Entendemos, de esta manera, que la formación de estas relaciones y el objetivo propio de la negociación no esté sustentado en un conjunto de prácticas que se recogen en regulaciones, que les dan sentido y simplificación a las realidades de la organización administrativa de la entidad; sino que deben delimitarse a las jerarquías y competencias impuestas al interior de esta.

De tal forma, comprendemos que, la participación en la construcción de las relaciones laborales en la SED estaría determinada por la delimitación de la estructura organizacional. Esto en razón a los niveles de jerarquía establecidos y la imposibilidad de oponerse a las decisiones y los cambios desde la misma estructura, que adopte el nivel directivo de la entidad. Lo anterior se traduce en la prevalencia de las regulaciones legales, que condicionan o restringen las interrelaciones y decisiones de los empleados públicos, diferentes del nivel directivo en la entidad estudiada.

Es así como estos empleados públicos –diferentes del nivel directivo– no participan en la formación de las relaciones laborales en la SED. En tanto esta última, como institución, mantiene bajo su control un aspecto externo, el cual se dirige a la misionalidad. En otras palabras, un conjunto de actividades que aseguren el cumplimiento de sus funciones y las políticas que le han sido delegadas. Su destino es la ciudadanía, que reconoce sus características y regulaciones que, a su vez, le permiten satisfacer unas necesidades específicas. Así mismo, controla un aspecto interno, en el cual se ejecutan aquellas regulaciones y políticas que posibilitan su funcionamiento. No obstante, en dicha ejecución aplica una serie de instituciones constituidas por el mismo Estado, las cuales preservan la existencia institucional de la entidad por encima de las prácticas sociales de los mismos empleados públicos.

A continuación, nos ocuparemos sobre el siguiente interrogante: de acuerdo con lo encontrado en el desarrollo del presente trabajo ¿qué adaptación, ajuste o ampliación se puede hacer a la Escuela de las Opciones Estratégicas? A lo anterior, iniciamos retomando lo señalado por López, en relación al objetivo de esta escuela. La autora explica que dicha

escuela se dirige a estudiar la formación de las relaciones laborales a partir de su configuración. Se considera también la interacción con el entorno, las decisiones estratégicas y las escalas de valores de los actores que intervienen en estas relaciones: los empresarios, trabajadores, dirigentes sindicales y autoridades públicas. Esta interacción entre los actores varía de acuerdo con los marcos institucionales, que constriñen sus acciones y ajusta la integración social de los actores, la racionalización sus acciones y decisiones en razón a unos factores sociales y otros estructurales internos. La forma en que los actores responden a los cambios y presiones que desde el exterior, condicionan las decisiones que pueden influir en los cambios en las relaciones laborales (López, 2003 pp 23-26).

Lo encontrado en la entidad estudiada nos lleva a argumentar que, frente a la Escuela de las Opciones Estratégicas, más precisamente desde el enfoque propuesto por Carmen Marina López, este trabajo puede proponer una ampliación. Esto lo sustentamos en las particularidades que presentan las relaciones laborales en el sector público, externamente. En primer lugar, partimos de lo señalado por López, sobre la utilidad y fondo de diferentes estudios de caso, en tanto estos revelan particularidades sin necesidad de que una situación generalice la forma en que se presentan en todos los demás casos. Además, muestran una serie de comportamientos que pueden ser indicador de un comportamiento aunque no en la misma magnitud.

En el caso particular de este trabajo, no nos propusimos dilucidar todas las variaciones que pueden adoptar. Por lo cual, apenas se pueden sugerir los elementos que pretenden ampliar las problemáticas formales de las relaciones laborales en las entidades públicas. Así mismo, manifestar la necesidad de ahondar, no sólo ampliando los casos de estudio; sino, también, profundizando en los aspectos subjetivos que comportan la dinámica propia en cada entidad pública.

Para el caso de estudio, consideramos que los ejes que propone la Escuela de las Opciones Estratégicas, como son el contexto exterior, las instituciones y las estrategias, también tienen un impacto en la formación de las relaciones laborales en las entidades públicas. Sin embargo, discutimos que el enfoque hacia el caso de las entidades públicas debe abordarse desde una perspectiva diferente. En este sentido, debemos recordar que el

centro del análisis de las investigaciones de la Escuela de las Opciones Estratégicas es el sector empresarial. Razón por la cual, está enfocado a la gestión o el advenimiento del cambio al interior de las empresas, fijándose en los comportamientos de los actores ante estos cambios, además de las estrategias que se producen alrededor de las decisiones, la actividad o pasividad de los actores para tomar o afrontar las posibles resoluciones al interior de las empresas. Estos aspectos son entonces necesarios para observar la forma en que impactan directa o indirectamente en las relaciones laborales.

En el caso particular de las relaciones laborales en la SED, encontramos que, al retomar las condiciones del contexto externo en las entidades públicas, los entornos político y económico están estrechamente interrelacionados. Lo anterior, en tanto están incorporados en el contexto interno y externo de la misma entidad. Desde lo externo, en tanto las instituciones que regulan las relaciones laborales son impuestas jurídicamente y los marcos de política del empleo público ejercen presión para impedir los cambios en dichas relaciones. Desde lo interno, le permite establecer los elementos que posibilitan su funcionamiento y el cumplimiento de sus metas y objetivos. Por consiguiente, determina su estructura, organización, la racionalización de procesos y, la administración y asignación de sus recursos para desarrollar sus objetivos.

Encontramos necesario resaltar el problema de la acción de los actores dentro de los márgenes y límites impuestos por la vía jurídica; al respecto es preciso recordar que la construcción de las actividades asociadas al proceso de trabajo burocrático no son un aspecto construido por los actores de las relaciones laborales, estos aspectos son establecidos legalmente por parte del Estado, cuya organización y racionalización depende de cada de entidad pública de acuerdo a los objetos y fines para lo que ha sido creada. La legislación del empleo público cohesiona y determina las acciones que pueden desplegar los empleados públicos en el ejercicio de su cargo y las ubica dentro de una serie de procesos y procedimientos direccionados a que se cumpla con un objetivo determinado por el Estado.

En el desarrollo de esta investigación encontramos que la negociación colectiva en la SED tiene precisamente la funcionalidad de ratificar el control de los actores delimitando su conducta, formalmente hacia los marcos jurídicos específicos que regulan el empleo

público y, espacialmente, dentro de los límites de la autoridad administrativa de la entidad pública; de esta manera, al existir un condicionamiento y restricción dirigida a delimitar las acciones de los sindicatos a los marcos jurídicos, deben trascender su acción hacia las acciones políticas que estén incluso más allá de los límites de la entidad pública estudiada.

Lo anterior fractura nuestro entendimiento de la influencia del contexto externo dentro de las relaciones laborales de las entidades públicas, en tanto sus implicaciones extienden ampliamente la acción de los actores de las relaciones laborales en las entidades públicas más allá del ámbito de las entidades públicas, en tanto puede contribuir a la formación de dirigentes sindicales politizados que pueden especializarse en impulsar los cambios en el escenario político, pero pueden aumentar la incertidumbre de las organizaciones sindicales en la articulación los intereses de estas últimas hacia una dependencia ante el intercambio transaccional propio del sistema político colombiano llevándolos también a alejarse de los intereses de los sindicatos y las bases sindicales.

Lo anterior, además, podría conllevar a que la participación política reduzca y excluya aún más el conflicto de las entidades públicas y tienda a subsumirlo en la propia institucionalidad, privilegiando los intereses de los sindicatos que estén más inmersos en el escenario político, como es el caso de las confederaciones y las federaciones pero, a su vez, favoreciendo el interés del Estado en mantener las discusiones del diseño de la política alejados de todas las organizaciones sindicales de base.

Es precisamente la relación entre la institucionalidad y la negociación colectiva lo que nos llevó a enfocarnos en el problema en torno al rol del Estado, a través de entidades como la SED. Esto, al configurarse como una institución que regula y ejecuta los marcos de política del empleo público y que, al mismo tiempo, participa en el mecanismo de negociación. En la medida en que dicta los marcos de política del empleo público y establece las instituciones que regulan las relaciones laborales en las entidades estatales –entre estas la negociación colectiva–, le otorga una ventaja importante frente a las opciones que tienen las organizaciones sindicales de proponer o gestionar cambios al interior de las entidades, más allá de sus condiciones de trabajo. En este caso, al detentar la posibilidad de formular y ejecutar las políticas públicas de empleo en el sector público, así como de establecer las

reglas bajo las cuales se desarrolla la negociación colectiva en una institución. Entonces, no solo filtra y predice los comportamientos, sino que también las estrategias de los mismos sindicatos, a la vez que los constriñe al espacio legal y de acción de la misma entidad.

Lo anterior podemos ligarlo también a las estrategias pues, en el caso de la SED, el entorno para la gestión de los cambios, a través de la negociación colectiva, representa no sólo un cambio a la organización administrativa –el cual ha influido en sus relaciones laborales, al institucionalizar de manera formal una modalidad de concertación–; sino que también crea un espacio controlado para gestionar los intereses de las organizaciones sindicales y sus niveles de interacción. Las estrategias son, por un lado, restrictivas para los empleados públicos al no tener ventajas para interrelacionarse con el nivel directivo; mientras que, por otro lado, son limitadas al momento en que las organizaciones sindicales están en el espacio de la negociación colectiva, por lo que deben condicionar sus estrategias durante su desarrollo. Todo lo anterior, dada la delimitación jurídica a través de la cual determina unas relaciones laborales cimentadas en la autoridad administrativa.

Lo expuesto nos permite apuntar que el centro de nuestro análisis no se enfocó en los aspectos ritualizados que generan o no los cambios en los entornos que afecten a la entidad, sino que se centró en la capacidad de los actores de dichas relaciones para generar los cambios correspondientes, de acuerdo a unos intereses específicos en un entorno restrictivo. En este caso, los ejes de las opciones estratégicas se dirigieron a examinar la capacidad e influencia que tienen los actores en la SED, para gestionar o producir los cambios que, de acuerdo a sus intereses, pueden afectar o no la institucionalidad. Aspecto que, en igual sentido, nos trasladó al problema de la racionalidad de los actores en las relaciones laborales en el sector público.

Atendiendo a lo expuesto por Max Weber, la esencia central del funcionamiento del Estado, a través de las instituciones, es administrar la burocracia y organizar la ejecución de unas actividades, como sucede en las entidades públicas. Lo anterior, se lleva a cabo por medio de unos sujetos con conocimientos especializados, racionalizados y direccionados a lograr unos resultados específicos. Es esencial destacar que aspectos subjetivos, tales como los márgenes de libertad, el control de las interacciones entre los individuos internos y

externos a la entidad y los resultados de estas a través de la misma institucionalidad; prescriben la voluntad de los actores o sus percepciones personales dentro de la estructura.

Encontramos entonces que la situación particular que subyace en el caso de las relaciones laborales en el sector público, se dirige hacia la forma en la que debe asumirse el ejercicio de la institucionalidad en el desarrollo de dichas relaciones; pues en el caso de las entidades públicas entendemos que las instituciones no sólo imponen reglas que constriñen los comportamientos de los actores, también se dirigen a limitar sus acciones y condicionar las posibilidades de gestionar cambios a la estructura administrativa. Estos cambios son asumidos por las entidades públicas como inconvenientes, no sólo en razón a su funcionamiento, sino, también, hacia la finalidad de las actividades que desempeñan hacia la ciudadanía lo cual convierte a este aspecto como una limitante que está más allá de las mismas tensiones que se desarrollan al interior de las entidades públicas. Por lo tanto, consideramos que en este aspecto necesariamente colisiona el ejercicio de la institucionalidad dentro de las entidades públicas.

En este punto, podemos abordar la siguiente cuestión: con base en la Escuela de las Opciones Estratégicas ¿cuáles diferencias se encuentran entre las relaciones laborales en el sector privado y las relaciones laborales en el sector público? Retomando a López, las instituciones en las relaciones laborales en el sector privado son, a nuestro parecer, la primera diferencia central. Esto, en la medida en que, a partir de una configuración histórica de relaciones entre empresarios y trabajadores, las instituciones sintetizan y simplifican el conjunto de prácticas sociales inherentes a los actores, que no pueden ser reducidas a un modelo o regulación de su conducta. Adicionalmente, se consideran las acciones de los actores, tendientes a interpretar y reinterpretar un conjunto de reglas que pueden definir algunas de sus conductas de los actores. Estos aspectos se denominan como reglas constitutivas y reglas regulatorias.

La construcción histórica es central para López pues, al conectarla con el contexto político, permite examinar el grado de profundidad y de efectividad de las instituciones, además de la forma en la cual interactúan todos los actores políticos. Sumado a esto, se indaga respecto a la manera en que se articulan los intereses de los trabajadores, en la medida

en que son las que ayudan a conformar un marco fuerte de relaciones industriales. Este aspecto conecta la relación que hay entre este último marco, que procede del Estado hacia el interior de las empresas. Pero, también, relaciona la forma en que se enlazan las diferentes necesidades de los trabajadores hacia el Estado.

Tal y como veníamos argumentando, las instituciones representan una de las grandes diferencias entre el sector público y el sector privado. En particular, se diferencian en el modo en que se forman, en tanto este proceso no está en control ni de los empleados públicos ni de las entidades. Estas tienen como origen el Estado, a partir de un marco de política de empleo público. Este último contiene los elementos políticos y económicos, que están cohesionados a partir de un entramado normativo. Este determina, por un lado, las estructuras administrativas, entre estas las entidades públicas y su rol institucional ante la ciudadanía. Por otro lado, determina también las relaciones laborales en este contexto y, con estas, las instituciones que intervienen particularmente en la reglamentación del vínculo entidad-empleado. Estas determinan derechos, deberes y sanciones en el desarrollo de dicha relación, como son los aspectos salariales y prestaciones, las condiciones de la organización administrativa, los controles administrativos y, el componente disciplinario y de responsabilidad fiscal.

De otra parte, retomando el caso de las relaciones laborales en el sector privado, López señala que las relaciones laborales también están determinadas por las fuerzas ambientales, las decisiones estratégicas y la escala de valores de los actores. Estos elementos constituyen la base de la formación de las relaciones laborales, a partir de la interacción de los empresarios, los trabajadores, los dirigentes sindicales y el Estado, a través de sus autoridades. La interacción en este caso está determinada por las estrategias, el contexto externo, las instituciones que filtran las acciones y las mismas estrategias de los actores. Este último elemento condiciona que los actores se comporten de una manera u otra, en unos contextos racionales dados siendo las estrategias las que pueden definir los cambios.

Esto último, señala López, es esencial en tanto los aspectos institucionales permiten entender así una actividad de la empresa en tres planos. Conforme lo discute el MIT, las acciones de los actores de las relaciones laborales se pueden extender de forma ampliada a

través de unos niveles. De igual forma, el tipo de interacción que se desarrolla en cada uno de estos, pueden partir de las estrategias o bien de los marcos regulatorios, con los cuales también puede relacionarse y oponerse a dichos actores. Estos aspectos también se dirigen a establecer contextos en los cuales hay posibilidades de una mayor o menor actividad, por parte de determinados actores y de acuerdo al impacto institucional esperado. Es decir, cambios a largo plazo y a corto plazo. Estos se ven mediados por instancias en las que se pueden negociar aspectos relacionados con el desarrollo mismo del proceso de trabajo pero, a la vez, siendo presionados por la formulación de las políticas de la empresa.

En el caso del sector público, encontramos otra diferencia importante que la distingue del caso privado: su estructura de actividad se centra en la distribución jerárquica de funciones y las atribuciones legales. Como tiene un determinado nivel de empleados para adoptarlas, el resto se convierten en destinatarios o ejecutores de las mismas. Luego los contextos y restricciones en los que nacen las decisiones de la entidad determinan, por un lado, la configuración de la organización administrativa en la cual se recogen el aspecto funcional e institucional de la entidad. Siendo este un aspecto del cual los niveles de empleo diferentes al directivo no tienen acceso. De otro lado, posibilita también la organización y distribución del trabajo burocrático. Es decir, de la forma en que se disponen de los puestos de trabajo, se atribuyen unas cargas laborales y, además, se establecen unos procesos y procedimientos a cada empleado. Estos delimitan sus acciones y les asignan el desarrollo de unas funciones, aspectos que no son discutibles por los empleados de la entidad; salvo por unas particularidades por determinación de la negociación colectiva más adelante.

En el capítulo anterior mostramos cómo el lugar de la negociación colectiva en entidades como la SED es incorporado dentro de la estructura de la entidad, pero externo a la estructura organizacional de la entidad, en relación a su funcionamiento y su empleo. Este aspecto, retomando a López, nos ayuda a entender que mientras en el sector privado la negociación colectiva se encuentra presionada por las decisiones adoptadas en los niveles gerenciales de la empresa, también debe adaptarse a las determinaciones sobre aquellos aspectos que regulan la organización del trabajo, la estructura de sus derechos, los grupos de trabajo y cuestiones como los puestos y organización del trabajo y las relaciones entre trabajadores y supervisores. Estas últimas situaciones, si bien no están sujetas al control de

la negociación colectiva, como tampoco de los niveles directivos o las estrategias empresariales; sí hacen parte de los convenciones o pactos colectivos, suscritos en los niveles superiores de la empresa.

En el caso del sector público, la negociación colectiva es una institución cuyo mecanismo tiene un alcance limitado y de bajo impacto. El cual no tiene la posibilidad de presionar estratégicamente a las entidades públicas, en la medida en que su configuración la ha delimitado, en el caso de la SED, a gestionar un aspecto: las condiciones de trabajo. Al respecto, habíamos señalado anteriormente que la organización y distribución del trabajo burocrático es un elemento que se encuentra bajo el control legal de las entidades públicas. Pero, la negociación colectiva, asociada a los temas de las condiciones de trabajo, abre una oportunidad para la negociación. En tal circunstancia, no están necesariamente bajo el control de los sindicatos, sino de las mismas entidades. Dada la amplitud y ambigüedad del concepto, en el trámite de las negociaciones las entidades califican de acuerdo a la delimitación interna cuáles peticiones son las que se recogen en este concepto y cuáles son los que se excluyen, al considerar que no está permitida su discusión o el ser objeto de negociación.

Este aspecto referido a las condiciones de trabajo se dirige, entonces, hacia aquellos elementos en los cuales una entidad pública identifica que las decisiones adoptadas en la negociación le permitirán continuar con el control de aquellos aspectos, que legalmente se le han designado de conocimiento exclusivo. Al mismo tiempo, reconoce los acuerdos colectivos con las mismas organizaciones sindicales, en la medida en que estos no representan cambios a las decisiones adoptadas desde el nivel directivo, en relación al funcionamiento de la entidad y a la organización del trabajo burocrático al interior de la misma. Se dirige precisamente a mejorar aspectos de bienestar y capacitación, que se pueden ampliar dentro de los márgenes legales o, de igual forma, a los aspectos no regulados del entorno laboral. Lo anterior, siempre y cuando no alteren los procesos o procedimientos que regulan los empleos de la entidad. Las estrategias de los empleados públicos del nivel profesional, técnico y asistencial, en la configuración de las condiciones de trabajo, están condicionadas a unos márgenes específicos de conducta dentro de la estructura de la entidad.

En el actual escenario de la negociación colectiva el Estado, a través de las entidades públicas, centra sus estrategias para desligarse y fragmentar los compromisos adquiridos en los acuerdos colectivos. Restringiéndose así a su obligación de dar cumplimiento a los componentes legales. Sin embargo, en aquellos aspectos que impliquen un cambio institucional, se opta por condicionar su aplicación directa. Apareja lo anterior que, si bien en el actual proceso de negociación, la misma reglamentación reconoce el papel de los sindicatos como mediadores de los intereses de los empleados públicos, cada entidad pública puede dirigir la forma de cumplir los acuerdos colectivos y de asumir dichas obligaciones de manera directa. Además, puede determinar la forma de su cumplimiento, con la posibilidad de apartarse de lo pactado según las particularidades de la organización en su proceso de trabajo. Todo lo anterior, termina por fragmentar la regulación de las relaciones laborales hacia el interior de cada una de estas entidades públicas.

Finalmente, como último interrogante abordaremos: ¿cuál es el balance de la Escuela de las Opciones Estratégicas, como orientación teórica, para entender la configuración de las relaciones laborales en el sector público? Comenzaremos recalcando que los ejes propuestos por esta escuela y, muy particularmente, el enfoque propuesto por Carmen Marina López, han aportado de manera fundamental a este trabajo.

Entendemos que la fundamentación teórica de la Escuela de las Opciones Estratégicas se orienta al estudio de la formación de las relaciones laborales, dentro de un contexto netamente empresarial. Sabemos que este aspecto se distancia abiertamente de los contextos y elementos que componen las relaciones laborales en el sector público. Con todo, el cambio de las entidades estatales a una relación más estrecha con la ciudadanía, junto al hecho de basar su funcionamiento en la oferta de productos y servicios de los conocimientos que producen, permite explicar de manera eficiente la relación que hay entre la producción de dicho conocimiento por parte de los empleados públicos. Adicionalmente, se define el surgimiento de la negociación colectiva como un punto de partida histórico, que cambia el desarrollo de su vínculo legal con el Estado. Siendo útiles, en este caso, los ejes de las opciones estratégicas para examinar la profundidad del cambio institucional de las relaciones laborales en el sector público colombiano.

No obstante, debemos señalar que este trabajo no apunta a validar o invalidar lo planteado por Carmen Marina López, en relación con el surgimiento y trayectoria de las relaciones laborales en el contexto empresarial colombiano. A nuestro parecer, sus aportes son consistentes y explicativos, al detallar los elementos que contribuyeron a la formación y características de cada tipo de relación laboral en el país. Lo anterior, a partir de unas características específicas de los actores, su interacción con el contexto exterior, las decisiones que adoptan y la forma en que actúan a través de las instituciones que las regulan. Sin embargo, al explorar las relaciones laborales en el sector público colombiano, desde el enfoque que propone López sobre la Escuela de las Opciones Estratégicas, es necesario comentar los aportes y dudas que ha dejado la autora a esta investigación, que fueron encontrados al momento de examinar un tipo de relaciones laborales que es cerrado y donde las variables y regulaciones del entorno son controladas por el Estado.

En efecto, los tres ejes fundamentales nos permitieron, en el desarrollo de la investigación, identificar la forma en la cual las entidades públicas también están sometidas a diferentes presiones externas, que afectan su institucionalidad y sus decisiones. No obstante, observamos que el tipo y grado de sus efectos se presentan de forma distinta. En primer lugar, en relación con el alcance de los contextos económicos y políticos. Dado que estos están estrechamente ligados a la misma órbita de las decisiones del Estado y conectados directa e indirectamente a las actividades propias de la entidad. Es claro que estos definen sus actividades institucionales de forma externa, hacia la ciudadanía, y de forma interna, hacia su funcionamiento. Por tanto, debemos señalar que el mismo Estado, a través de las decisiones macrosectoriales, es un agente externo que determina los contextos que influyen en el comportamiento y decisiones de las entidades.

Las estrategias aportaron el entendimiento que existe de los comportamientos y las decisiones de los actores frente a las opciones que tienen otros. Las cuales, pueden estar o no bajo su control, en tanto estas condicionan sus propias acciones y la racionalidad que le imprimen. En el caso particular del sector estatal, encontramos que la estructura del empleo público se caracteriza no sólo por su rigidez sino, también, por su disposición restrictiva en la interacción de los actores en las entidades estatales, ante los marcos jerárquicos definidos,

que excluyen a los empleados de las decisiones que afectan a la entidad y su funcionamiento. Lo anterior, sin embargo, ha generado tensiones que hasta el momento no tienen la opción de resolverse dentro de la misma entidad. Con todo, el escenario de la negociación colectiva revela la posibilidad de que los empleados públicos pueden buscar en los escenarios políticos aspectos que estratégicamente aporten más a los intereses de las organizaciones sindicales, frente al modelo inflexible de sus relaciones con el Estado. Los escenarios restrictivos también han condicionado a que el despliegue de sus opciones se limite a aspectos específicos, los cuales excluyen al conflicto del desarrollo de sus relaciones. De igual manera, a que las tensiones por el cambio institucional se delimiten legalmente para anular sus estrategias.

Las instituciones no sólo fueron importantes en relación a su grado de profundidad en el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público. Revelaron también una dicotomía en el Estado como actor y regulador de dichas relaciones en el sector público. Dicho aspecto, al que nos referimos previamente en este trabajo, tiene como problemática la imposición de las instituciones que regulan las relaciones laborales en el sector público. Lo anterior, a través del entramado jurídico que determina sus políticas y sus decisiones económicas, frente al desarrollo de su papel como partícipe de las negociaciones colectivas. En el cual, procura asegurar la preservación de las estructuras administrativas y organizacionales de una entidad públicas, excluyendo, a través de la misma negociación, a otros actores de la posibilidad de gestionar cambios que están delegados de forma exclusiva al nivel directivo de las entidades.

Encontramos relevante el aporte que propone la Escuela de las Opciones Estratégicas, en relación con las historias nacionales y la formación de las mentalidades de los actores, como punto de partida. Dicha propuesta analítica aporta la posibilidad de construir la escala de valores de los actores, determina un contexto asociado a la manera en la cual se relacionan y da sentido a las estrategias y cambios resultantes en el entorno de la empresa. Sin embargo, encontramos limitaciones en relación con la trayectoria histórica de la configuración de las relaciones laborales en el Estado colombiano para, así establecer un marco de entendimiento de la mentalidad de los empleados del nivel directivo en una entidad pública.

La construcción de una escala de valores en una entidad pública, que esté sustentada históricamente, reviste de dos problemas centrales. En primer lugar, los aspectos subjetivos no se desarrollan por parte de quienes conforman el nivel directivo ya que, en principio, estos devienen de la ejecución de unos objetivos institucionales propuestos. Por lo tanto, retomando a López, los cambios institucionales que generen estos objetivos, reflejan la evolución constante que tiene una entidad como institución. La cual, depende más de los cambios sociales que de las presiones estructurales. Estas presiones a las entidades públicas varían, por un lado, de acuerdo al contexto político y económico que impone el Estado, para evaluar su efectividad en la satisfacción a las necesidades de la ciudadanía. A su vez, examina el cumplimiento de sus fines de acuerdo a la administración de los recursos asignados. Por otro lado, por las presiones que ejerce la ciudadanía cuando reclama el mejoramiento o ampliación de los servicios que presta dicha entidad.

En segundo lugar, los niveles directivos y el máximo nivel decisorio de las entidades públicas no son constantes, dados los cambios de gobierno. La falta de continuidad directa entre los cambios de administración es la razón por la cual las escalas de valores se construyen a través de la recopilación de los antecedentes y resultados de administraciones anteriores. A partir de estrategias de memoria institucional, se examina la gestión del conocimiento, aplicada a los productos que ha realizado. Así, se determinan las estrategias o resultados que han sido exitosos ante diversos problemas a los que se ha enfrentado la entidad. Lo anterior, sin que en ello influya necesariamente la percepción subjetiva de los directivos de una entidad. Pues, como se indicó anteriormente, prevalece la continuidad y sentido al papel institucional de la entidad, a través de las decisiones administrativas adoptadas previamente.

Otro aporte importante que nos permitió abordar la Escuela de las Opciones Estratégicas se enfocó a la gestión de los cambios estructurales. Esta situación nos pareció relevante, en tanto los cambios a nivel empresarial son el centro constante del debate. En razón a la forma en la cual se gestionan o se deciden los cambios en las empresas y cómo estos afectan los aspectos regulados o no en la organización y desarrollo del proceso de trabajo. No obstante, al abordar los aspectos particulares en el sector público, el debate entre

el nivel directivo y las organizaciones sindicales no es la posibilidad de producir el cambio. La problemática en las entidades públicas radica en la posibilidad de gestionar los cambios a la estructura de una entidad y los agentes que pueden intervenir para llevarlos a cabo.

Es así, como la estática institucional de una entidad pública, junto a los cambios que procuren mejorar su funcionamiento interno o externo son elementos que están más allá de las posibilidades de intervención de los sindicatos y, más aún en el caso de los empleados públicos. Las estructuras de la actividad de las entidades públicas excluyen a estos actores de participar en relación a los cambios que la entidad no considere convenientes o necesarios. Este aspecto termina por incrementar la asimetría en este tipo de relaciones, pues esta exclusión que invoca una entidad pública, como autoridad administrativa, pretende evitar cambios que estén más allá de los riesgos planificados y calculados que existen y que no puedan asimilar institucionalmente.

Desde el enfoque propuesto por parte de Carmen Marina López, fue central en el desarrollo de este trabajo la importancia del sistema político y los actores que lo componen. Pues, al explicar que una de las limitaciones de la Escuela de las Opciones Estratégicas radica precisamente en olvidar el contexto, evidencia que una de las características particulares del sistema político colombiano ha sido la debilidad para definir el nivel de institucionalidad de un sistema de relaciones industriales y de legitimidad de los actores. Esto ha provocado una diversidad de relaciones laborales. La relevancia de este aspecto nos dirige al problema del del Estado como un regulador que establece e impone el funcionamiento de las diferentes instituciones, que intervienen en las relaciones laborales al interior de las entidades públicas y que, además, restringe el ejercicio y participación política a los empleados públicos.

En este sentido, encontramos, en el desarrollo de este trabajo, que las condiciones específicas del Estado como regulador de las instituciones de las relaciones laborales en el empleo público, tienen un aspecto particular. Por un lado, son altamente reguladas, restrictivas y especializadas, razón por la cual constriñen de forma importante el comportamiento de los empleados públicos dentro de las entidades en las que trabajan. Sin embargo, desde el caso estudiado, se ha evidenciado la creación de comisiones de

seguimiento a los acuerdos, originada en las negociaciones colectivas, las cuales no tienen ningún grado de intervención institucional al interior de las entidades públicas. De otro lado, las instituciones que regulan los aspectos salariales, prestaciones y de movilidad dentro del empleo público, devienen de legislaciones anteriores a 1991. Estas se han adaptado a las legislaciones posteriores, que han adoptado las nuevas tendencias de la administración pública. Tal y como es el caso de la Ley 909 de 2004, manteniendo prohibiciones que limitan de forma importante las actividades de los empleados públicos respecto a su participación en política.

Esta situación generó dudas orientadas al alcance de la regulación unilateral e institucional por parte del Estado y las restricciones a la participación política de los empleados públicos. Estas regulaciones delimitan claramente los aspectos en los cuales funciona la entidad en sus aspectos misionales y administrativos generado, a su vez, los derechos y obligaciones que tienen los empleados públicos en el contexto institucional. No obstante, tienen como objeto restringir ampliamente las estrategias de los empleados públicos, respecto a las decisiones que se adopten sobre la organización del trabajo burocrático al interior de las entidades. A pesar de ello, tampoco puede ejercer su derecho de participar en política directamente o a través de las organizaciones sindicales. Dado que las restricciones legales le impiden acudir como estrategia al mismo sistema político para gestionar cambios a la estructura del trabajo en las entidades públicas.

Finalmente, si bien los ejes propuestos por la Escuela de las Opciones Estratégicas permitieron explorar los cambios estructurales en las relaciones laborales en el sector público y proponer en este trabajo de investigación dos formas de relaciones laborales presentes en la SED, dichas formas son limitadas. Lo anterior, en tanto se han enfocado en su estructura más no en las percepciones de los empleados públicos. Esta limitación está asociada a un entramado histórico, que tiene como base la cohesión alrededor de una normativa que, a su vez, constriñe a los empleados públicos dentro de un cuadro de funciones. Este termina por restringir la libertad para racionalizar sus percepciones dentro de la estructura del empleo público, ya que se dirige a la ejecución especializada y regulada de sus funciones. Sin embargo, consideramos que este aspecto debe ser profundizado, no

solo ampliando el número de casos que permitan establecer de mejor manera la evolución de las relaciones laborales al interior de las entidades públicas, sino en conceptos que profundicen en los problemas de la conducta racional del Estado, como actor más que como administrador.

Esta situación es relevante, pues consideramos que el puente que tiende López en su tesis doctoral, entre la acción racional que despliegan los actores en las opciones estratégicas y las instituciones, es de suma importancia. Esto, en la medida en que señala cómo las estrategias se forman, no sólo a partir de los márgenes de libertad para adoptarlas, sino de los mismos condicionamientos e incertidumbres que se derivan de las posibles conductas que adopten otros actores, con la finalidad de obtener o maximizar sus beneficios. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que lo anterior es una situación incompatible con la configuración administrativa que crea el Estado. Esto pues la organización de su funcionamiento y las decisiones que adopta en cualquier nivel, a través de sus entidades, ha establecido una serie de instituciones que pretenden anular la incertidumbre. Entre estas, en relación con los conflictos alrededor de sus decisiones. Por este motivo, es forzoso apuntar que en el sector público predomina un sistema de relaciones laborales, que rechaza la deliberación, junto a un consenso ampliado de sus funciones misionales y administrativas. Sobre la base de negar las incertidumbres que pueden devenir de las presiones propias del proceso de trabajo y las consecuencias de sus decisiones sobre este último.

Anexo A: Esquema Decreto 535 de 2009

OBJETO	Establece las instancias en las que se adelantará la <i>concertación</i> entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades del sector público como lo establece el literal c) del artículo 2 de la Ley 4 de 1992.
APLICACIÓN	Cobijaba a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción de los empleados de alto nivel que ejerzan empleos de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices.
ASPECTOS NEGOCIABLES	(i) Condiciones de trabajo y (ii) Regular las relaciones entre empleadores y empleados
ASPECTOS NO NEGOCIABLES	(i) Las condiciones laborales, (ii) los asuntos relacionados con la estructura organizacional, plantas de personal, competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado, procedimientos administrativos y el principio del mérito como presupuesto esencial de la carrera administrativa.
CONDICIONES PARA CONCERTAR	Requisitos para poder negociar entre los que se exigía: (i) la organización sindical deberá estar inscrita y vigente en el Registro Sindical, (ii) las peticiones deberán ser adoptadas por la asamblea general de la correspondiente organización sindical y presentarse en términos respetuosos a la administración, (iii) las peticiones podrán presentarse cada dos (2) años en las fechas acordadas entre entidades públicas y organizaciones sindicales y, (iv) la entidad pública empleadora debía tener en cuenta el presupuesto de la respectiva entidad y los lineamientos que fijara el CONPES .
INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN	Se establecieron instancias para concertar (i) con cada una de las entidades empleadoras y (ii) el Gobierno Nacional en materias de su competencia.
NEGOCIADORES	(i) La organización sindical y el Gobierno Nacional o las entidades, en las materias de su competencia, designarán sus representantes dentro de los cinco (5) días siguientes a la apertura del proceso de concertación (ii) La concertación tendrá como marco el mismo decreto y c) El Gobierno Nacional o las entidades designaban sus representantes en temas de su competencia.
DESARROLLO	(i) Se desarrollaba por el Gobierno Nacional o por las entidades en aspectos que fueran de su competencia. (ii). La concertación comenzaba con la presentación de las peticiones, en los términos señalados en el mismo decreto. (iii) Se estableció un término de duración para concertar de veinte (20) días calendario, prorrogables hasta por un término igual de común acuerdo entre las partes. (iv) Concluida la etapa de concertación la administración expedirá los actos administrativos a que haya lugar o dar la respuesta motivada de las razones por las cuales no se accede a la petición.

Fuente: Elaboración del investigador con datos normativos

Anexo B: Esquema Decreto 1092 de 2012

OBJETO	Su principio es la <i>concertación</i> y la <i>negociación</i> contribuye con el mejoramiento de la prestación de los servicios a cargo del Estado y de las condiciones de trabajo (literal c del artículo 2 de la Ley 4 de 1992), regula <i>términos</i> y <i>procedimientos</i> de la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades públicas de orden Nacional, Territorial, Control, Especiales y Autónomas.
APLICACIÓN	Empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público excepto : (i) los empleados de alto nivel que ejerzan empleos de dirección, conducción y orientación institucionales cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices y (ii) personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
DEFINICIONES	Definiciones establecidas para la negociación entre estas (i) Respeto de la Competencia Constitucional y Legal, (ii) Empleado público, (iii) Sindicato de empleados públicos, (iv) Mediador, (v) Condiciones de empleo y (vi) Negociación del pliego de solicitudes
TEMAS EXCLUÍDOS	Se define que se excluye de la negociación asuntos que excedan el campo laboral como: (i) la estructura organizacional, (ii) las plantas de personal, (iii) las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado, (iv) procedimientos administrativos, (v) la carrera administrativa y el régimen disciplinario, (vi) en materia salarial podrá haber concertación, pero en el nivel territorial se respetarán los límites que fijó el Gobierno Nacional. (vii) en materia prestacional las entidades NO tienen facultad de concertación.
GARANTÍA DE PERMISO Y FUERO SINDICAL	Se aplican estas garantías en los términos del artículo 39 de la Constitución Política, la Ley 584 del 2000 y el Decreto 2813 de 2000, durante el término de duración de la negociación
CONDICIONES PARA NEGOCIAR EL PLIEGO DE SOLICITUDES	(i). La Organización Sindical que agrupe a los empleados públicos debe estar <i>inscrita y vigente en el registro sindical</i> del Ministerio del Trabajo, (ii). Las <i>solicitudes deberán ser adoptadas por la Asamblea General</i> de la correspondiente organización sindical de acuerdo con su procedimiento interno (iii). La entidad pública empleadora debe <i>obtener la disponibilidad presupuestal</i> para los casos en que haya algún gasto en asuntos susceptibles de negociación, (iv) Los pliegos de solicitudes se deben presentar en el <i>primer trimestre</i> de cada año calendario.

	NEGOCIADORES	DESARROLLO	MEDIACIÓN	CIERRE	REGISTRO
ETAPAS DE NEGOCIACIÓN	<p>La organización que representa a los empleados públicos <i>designará a sus negociadores</i> en la asamblea de afiliados que presentará el pliego.</p> <p>Recibida la solicitud de la organización sindical, la entidad pública designará a sus representantes dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de la presentación del pliego de solicitudes</p>	<p><i>Comienzo</i> cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores.</p> <p><i>Desarrollo</i> veinte (20) días hábiles, prorrogables por acuerdo entre las partes, hasta por otros diez (10) días hábiles adicionales.</p> <p>Cuando el pliego contenga aspectos económicos que sean susceptibles de negociación, debe tener la disponibilidad presupuestal correspondiente.</p>	<p>Procede únicamente cuando se verifique la existencia de <i>puntos sin acuerdo</i>, en el desarrollo de la negociación, las partes pueden escoger un <i>mediador</i>, de una lista única nacional de mediadores integrada por el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Término de 10 días hábiles para <i>proponer fórmulas de arreglo</i> sobre el acuerdo, de no lograrse presentará recomendaciones por escrito a la entidad pública sobre estos puntos.</p>	<p>Las partes levantan y suscriben un <i>acta final</i> señalando <i>acuerdos, desacuerdos, y los argumentos expuestos</i> por las partes durante la negociación.</p> <p>La entidad con base en el acta final <i>expide los actos administrativos</i> de lo acordado, o da la respuesta motivada de su negativa a las peticiones, en un <i>término que no sea superior a 15 días hábiles</i> a partir de la firma del acta final.</p>	<p>Las copias de las actas de la negociación son remitidas al Ministerio del Trabajo para el correspondiente registro</p>

Fuente: Elaboración del investigador con datos normativos

Anexo C: Esquema Decreto 160 de 2014

OBJETO	Necesidad de efectuar precisiones en (i) el procedimiento para adelantar la negociación en lo relacionado con las instancias competentes para discutir los pliegos de peticiones, (ii) la elección de los representantes de los sindicatos en las mesas de negociación y (iii) mecanismos de solución de controversias
APLICACIÓN	Aplicable a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, excepto: (i) Empleados públicos que desempeñen empleos de alto nivel político, jerárquico o directivo, cuyas funciones comporten atribuciones de gobierno, representación, autoridad o de conducción institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas públicas; (ii) Trabajadores oficiales; (iii) Servidores públicos de elección popular o los directivos elegidos por el Congreso o corporaciones territoriales y (iv) Personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional
PRINCIPIOS	(i) Respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas que de manera exclusiva les atribuye la Constitución Política y la ley (ii) Respeto al <u>presupuesto público</u> o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo al suscribir un acuerdo colectivo con impacto económico teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y la sostenibilidad y estabilidad fiscal y (iii) Una sola mesa de negociación y un sólo acuerdo colectivo por entidad o autoridad pública.
DEFINICIONES PARA APLICACIÓN	(i) Empleado público, (ii) Condiciones de empleo: "Son los aspectos propios de la relación laboral de los empleados públicos", (iii) Autoridades públicas competentes: (iv) Organizaciones sindicales de empleados públicos: Son las representativas de los empleados públicos. (v) Negociación: Es el proceso mediante el cual los representantes de las organizaciones sindicales de empleados públicos de una parte y una entidad empleadora y la autoridad competente, fijan las condiciones de empleo y regulan las relaciones de esta naturaleza entre la administración pública y sus organizaciones sindicales que sean susceptibles legalmente de negociación y concertación.
ASPECTOS NEGOCIABLES	(i) Las condiciones de empleo y (ii) Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.
ASPECTOS NO NEGOCIABLES	(i) La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos. (ii) Competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado. (iii) mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos. (v) La atribución disciplinaria de las autoridades públicas y (v) La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria. (vi) En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales , sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional . En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar , pues por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República.
NIVELES DE NEGOCIACIÓN	(i) General o de contenido común , con efectos para todos los empleados públicos o para parte de ellos a nivel nacional, territorial en el orden departamental, municipal o distrital. La negociación a nivel nacional se llevará a

	<p>cabo con representantes de las Confederaciones y federaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, de Planeación Nacional y del Departamento Administrativo de la Función Pública y por las demás autoridades competentes en las materias objeto de negociación.</p> <p>(ii) Singular o de contenido particular, cada entidad nacional, departamental, municipal o distrital. La participación de las instancias nacionales será facultativa y por regla general participarán las instancias del ámbito local o interno institucional.</p>
REPRESENTATIVIDAD DE SINDICATOS A LA NEGOCIACIÓN	<p>(i) Se acude a la autonomía sindical, en caso de pluralidad de organizaciones sindicales para que en lleven a cabo actividades previas de coordinación para integrar las solicitudes, con el fin de concurrir en unidad de pliego y en unidad de integración de las comisiones negociadoras y asesoras, (ii) Los negociadores deben ser elegidos en Asamblea, (iii) El pliego de solicitudes debe adoptarse en asamblea y presentarse dentro de los dos meses siguientes a la realización de esta el escrito sindical por el cual se presenta y anexa el pliego a las entidades y autoridades públicas competentes y copia al Ministerio del Trabajo indicando fecha de la asamblea y los nombres de los negociadores designados, (iv) Si concurren a la mesa de negociación varias organizaciones sindicales de empleados públicos, en ejercicio de su autonomía sindical, determinarán el número de integrantes de la comisión negociadora y su distribución entre los distintos sindicatos, si no hay acuerdo para esta distribución se aplicarán los criterios de objetividad y proporcionalidad será conforme al número de afiliados con derecho y pago de su cuota sindical conforme a los artículos 393 y 396 del C. S. T. según certificación del tesorero y secretario de los sindicatos, (v) El número de integrantes de la comisión negociadora sindical debe ser razonablemente proporcional al ámbito de la negociación.</p>
REGLAS COMUNES DE NEGOCIACIÓN	<p>(i) Iniciar y adelantar la negociación en los términos legales, (ii) Autonomía para determinar el número de negociadores y asesores, aplicando el principio de razonable proporcionalidad de acuerdo con el nivel de la negociación y el número de afiliados, (iii) Designar los negociadores que se presumen investidos de la representatividad suficiente para negociar y acordar conforme al marco de las competencias atribuidas en la Constitución y la ley, (iv) Deben concurrir a las reuniones de negociación buscando alternativas para la solución del pliego, (v) Se debe suministrar la información necesaria sobre los asuntos objeto de negociación, salvo reserva legal, (vi) Se debe otorgar a los negociadores principales o suplentes las garantías necesarias para la negociación, (vii) Respetar y permitir el ejercicio del derecho de asesoría y de participación en el proceso de negociación.</p>
ACTAS	<p>(i) Acta de instalación e inicio de la negociación, contenido: partes, los nombres de las respectivas comisiones negociadoras y sus asesores, la fecha de inicio y de terminación de la etapa de arreglo directo, el sitio, los días en que se adelantará la negociación, y el horario de negociación. (ii) Acta o actas en las que se consignen los acuerdos parciales y su forma de cumplimiento. (iii) Acta de finalización de la primera etapa, sin prórroga o con prórroga, contenido: se deben precisar los puntos del pliego sindical en los que hubo acuerdo y en los que no hay acuerdo, con una exposición sintética y precisa de los fundamentos de cada una de las partes. (iv) Actas en las que se acuerda acudir a la mediación y de designación del mediador o de solicitud al Ministerio del Trabajo. (v) Acta o actas de la audiencia o audiencias de mediación</p>

CONTENIDO DEL ACUERDO	(i) Lugar y fecha, (ii) Las partes y sus representantes, (iii) El texto de lo acordado, (iv) Ámbito de su aplicación (general o singular), (v) El período de vigencia, (vi) forma, medios y tiempos para su implementación, (vii) Integración y funcionamiento del comité de seguimiento para el cumplimiento e implementación del acuerdo colectivo, (viii) Suscrito el acuerdo colectivo, éste será depositado en el Ministerio del Trabajo dentro de los diez (10) días siguientes a su celebración, una vez firmado el acuerdo colectivo <u>NO</u> se podrán formular nuevas solicitudes durante la vigencia de este.
CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS	La autoridad competente, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del acta final y con base en esta, expedirá los actos administrativos a que haya lugar, respetando las competencias constitucionales y legales. Para la suscribir el acuerdo colectivo de aplicación nacional, de manera obligatoria, <u>los representantes del Gobierno en la mesa de negociación</u> deben <u>consultar y obtener la autorización previa</u> del Gobierno nacional.
GARANTÍA DE PERMISO Y FUERO SINDICAL	Se aplican en los términos del en los términos del artículo 39 de la Constitución Política, la Ley 584 del 2000 y del libro 2, título 2, capítulo 5 del Decreto 1072 de 2015, durante el término de duración de la negociación.
<i>Fuente: Elaboración del investigador con datos normativos</i>	

Anexo D: Resumen negociación colectiva nivel nacional 2013

PUNTOS SOLICITADOS	ACUERDOS ALCANZADOS	PROPUESTA DE ACUERDO	COMPROMISOS ADQUIRIDOS
Aspectos salariales: incremento para el año 2013 y 2014, límite mínimo para el nivel territorial, restablecimiento de prima técnica, unificación de regímenes salariales, auxilio de transporte, apoyo educativo de hijos y factores salariales de pensión	Revisión de incrementos salariales por debajo del IPC	Revisión de la existencia de entidades territoriales que efectúan incrementos salariales por debajo del IPC y adopción de las medidas a para corregirlo.	El Departamento Administrativo de la Función Pública a través de la Dirección de Empleo Público envió la relación de cuáles entidades territoriales efectuaron incrementos por debajo del IPC, encuesta para entidades reporte de entidades territoriales que incrementan debajo del IPC
Aspectos empleo: efectividad de derechos de carrera, movilidad, capacitación y bienestar, fin a las plantas de contratistas o tercerización, formalización de empleos, concursos para proveer vacantes de empleo público sanciones penales y disciplinarias a quienes afecten los concursos, actualización de las plantas de empleo, protección empleados públicos provisionales y reglamentación de sistemas específicos	Decreto de cuadros funcionales para movilidad de empleos	El Gobierno Nacional se compromete a socializar en la Subcomisión del Sector Público proyectos de decreto para implementación de los cuadros funcionales	Envío del proyecto de decreto para la implementación de los cuadros funcionales. Sometido a revisión en la Subcomisión del Sector Público para que Función Pública presente la propuesta.
Aspectos de representación sindical: reglamentación de convenios 87, 98 y 151 dela OIT sobre representación sindical, participación en su condición de representantes en las modificaciones de manuales de funciones y en la reforma a las plantas de empleo, permiso para representación de miembros de comisiones de personal, aspectos de empleo disfuncional de funciones entre niveles, cumplimiento de empleo	Participación efectiva de las organizaciones sindicales en la reforma de los manuales de funciones	En el mes siguiente a la firma del acuerdo, el Gobierno Nacional socializará el proyecto de decreto que regula la participación efectiva de las organizaciones sindicales en la reforma a manuales de funciones.	Se presentó proyecto con plazo para comentarios, se revisó y acordó el texto del proyecto de decreto. Se materializó en la modificación del Decreto 1083 de 2015. Cumplimiento en reforma del Decreto 648 de 2017
	Permisos de los miembros de las comisiones de personal	El Gobierno Nacional se comprometió a revisar el proyecto de decreto en la Subcomisión del Sector Público relacionado con permisos de los miembros de las	Se presentó proyecto con plazo para comentarios, se revisó y acordó el texto del proyecto de decreto. Se materializó en la modificación del Decreto 1083 2015 en cumplimiento de lo señalado en el

equivalente en reformas de planta de personal, cumplimiento de debido proceso en casos por descuento de días no laborados por jornadas sindicales, aprobación de los convenios 135, 158 y 183 de la OIT, reforma al Decreto 1092 de 2012 relacionado la adecuación al Convenio 151 de la OIT, modificación del manual de requisitos del INPEC para cumplir con la promoción de personal de carrera, concesión de media hora a organizaciones sindicales para promover la libertad sindical, solicitud de retención de cuota sindical.	Procedimiento para descuento de días no laborados	comisiones de personal y los plazos y la capacitación Se revisará nuevamente el proyecto de decreto que regula el procedimiento para los descuentos de los días no laborados y cuota sindical.	acuerdo para el año 2017. (Decreto 648 de 2017) Se presentó proyecto con plazo para comentarios, se revisó y acordó el texto del proyecto de decreto. Se materializó en la modificación del Decreto 1083 2015 y el Decreto 051 de 2018
<i>Fuente: Elaboración del investigador con datos suministrados por Función Pública correspondientes al año 2017 y la Compilación de normas y aportes del trabajo sindical. Sintraestatales – Medellín. 2014.</i>			

Anexo E: Resumen negociación colectiva nivel nacional 2015

PUNTOS SOLICITADOS	ACUERDOS ALCANZADOS	PROPUESTA DE ACUERDO
Plantas de personal: Desmonte de nómina paralela y formalización de empleos, actualización de plantas de empleo, participación de sindicatos en reformas de plantas de empleo, coordinación de entidades públicas, disfuncionalidad de grados en empleo, derogación del decreto que impide el crecimiento de plantas de empleo en valores reales y que permita el equilibrio entre inversión y funcionamiento	Fortalecimiento plantas de personal	Se han adelantado gestiones para el fortalecimiento de plantas de personal, iniciando con las siguientes entidades: el Instituto Nacional de Medicina Legal, DIAN, AEROCIVIL, ICBF, ESAP, SENA, MEN, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, MINTRANSPORTE, IDEAM, UNP, INPEC, atendiendo el modelo de operación de cada entidad, los estudios técnicos, el marco fiscal de mediano plazo, viabilidades presupuestales y el cronograma que se adopte en la Subcomisión del Sector Público.
	Procesos de reestructuración y modificación de planta	Se establecerá protocolo para identificar los pasos a seguir en los procesos de reestructuración y modificación de plantas
	Circular sobre sentencia de la Corte Constitucional C-164 y C-171	Se expedirá una circular reiterando, en lo posible, de forma conjunta con la Procuraduría, las sentencias de la Corte Constitucional C-614 de 2009 y C-171 de 2012. Se hará llamado a los inspectores de trabajo para que hagan seguimiento al cumplimiento de las citadas sentencias y se citarán las normas referentes a la formalización laboral.
Carrera administrativa: Carrera administrativa para temporales, regulación de la prestación de servicios, banco de candidatos a libre nombramiento y remoción, proyecto de carrera administrativa en contralorías territoriales, regulación de la oferta pública de empleo, regulación del concurso de ascenso, coordinación entre autoridades en cuanto a movilidad y cumplimiento de las leyes de carrera, reforma	Estrategia de impulso a todos los proyectos de Ley	Reunión en el Ministerio del Trabajo para definir estrategia de impulso a todos los proyectos de Ley, estado del proyecto de Ley para solicitar facultades para establecer un régimen de carrera especial para empleados de la salud y ciencia y tecnología pendiente de primer debate en el Congreso de la República.
	Priorización para convocar empleos vacantes	Priorización para convocar empleos vacantes. El Departamento Administrativo de la Función Pública solicitará a la CNSC dar cumplimiento a lo acordado en el 2015 referente a las reuniones periódicas con las centrales. Se convocará a la CNSC a reunión de la Subcomisión del Sector Público, en el mes siguiente a la firma del Acuerdo para discutir diversos temas de su competencia como la evaluación de desempeño
	Proyecto de decreto para reporte de la OPEC	Proyecto de decreto para reporte de la OPEC será expedido previa socialización con las centrales en la Subcomisión del Sector Público. Este proyecto dará lineamientos para que las entidades presenten a la CNSC una propuesta para un sistema propio para la evaluación del desempeño. Se establecerá término específico para que entidades presenten dicha propuesta ante la CNSC. Para la elaboración del sistema propio participarán representantes sindicales y comisión de personal de la entidad

<p>al Código Disciplinario Único y al Código Penal en cuanto al ejercicio de la libertad sindical y aspectos de concursos de mérito, capacitación de provisionales, equivalencia de experiencia de niveles técnico y asistencial para nivel profesional, modificación a la evaluación del desempeño,</p>		
	<p>Proyecto de ley para ascenso en la carrera administrativa</p>	<p>Se socializará el proyecto de Ley para ascenso en la carrera administrativa, una vez se reciban los comentarios de los representantes sindicales, se discutirán en reunión de las partes. El proyecto de ley se presentará en el Congreso. Ambas partes se comprometen a dar impulso al proyecto.</p>
	<p>Empleos de nivel profesional que no requieren experiencia</p>	<p>En la Subcomisión del Sector Público se revisarán mínimo 10 entidades del orden nacional y 10 entidades del orden territorial propuestas por las organizaciones sindicales, con el fin de determinar si cuentan con empleos del nivel profesional en donde no se exija experiencia para su desempeño. Con base en las conclusiones de la revisión, se efectuarán recomendaciones generales para todas las entidades, y particulares para las entidades examinadas y se presentarán las alternativas a que haya lugar</p>
	<p>Capacitación para las comisiones de personal</p>	<p>Se programará una nueva capacitación de la Función Pública para las comisiones de personal con participación de las organizaciones sindicales como ponentes. Se convocará una reunión para la coordinación de la capacitación, incluyendo la agenda y los conferencistas. Se incluirá a las entidades con regímenes especiales</p>
<p>Prestacional: Prima de servicio y bonificación de servicios prestados al orden territorial, compensación por saturación salarial, incremento salarial, primas: técnica al nivel profesional, por riesgo de orden público y</p>	<p>Escalas salariales</p>	<p>Dentro del mes siguiente a la firma del Acuerdo, el Gobierno Nacional – Función Pública, se compromete a entregar los estudios efectuados en materia de escalas salariales a las organizaciones sindicales y a abrir espacios para discutir y hacer propuestas para su implementación y a buscar alternativas de financiación.</p>
	<p>Aplicación de topes salariales en el nivel territorial</p>	<p>Aplicación de topes salariales en el nivel territorial: el Gobierno se compromete, en el mes siguiente a la firma del Acuerdo, a modificar el Decreto 995 de 2017 ajustando los máximos salariales del nivel técnico y asistencial en lo equivalente a un grado salarial.</p>

riesgo psicosocial, ampliación término de vacaciones, subsidio de transporte por distancia al sitio de trabajo, apoyo educativo, capacitación técnica y profesional del IDEAM, programas de bienestar, horarios flexibles, equidad de derechos laborales en sector educación, unificación de jornada laboral, retén social,	Proyecto de decreto que reglamenta la Ley 1616 de 2013	Las organizaciones sindicales presentarán, dentro de los dos meses siguientes a la firma del Acuerdo, observaciones al proyecto de decreto que reglamenta la Ley 1616 de 2013 en materia de riesgo psicosocial, y al finalizar dicho periodo serán discutidos en la Subcomisión Sectorial del Sector Público en busca de un acuerdo. Los aspectos que se acuerden serán incorporados en Decreto
	Subsidio de transporte para municipios que no cuentan con dicho servicio público	El Gobierno Nacional expedirá, dentro de los 15 días siguientes a la firma del Acuerdo, el Decreto que reconozca el subsidio de transporte en aquellos municipios que no cuentan con dicho servicio público.
	Oferta de capacitación	La ESAP deberá publicitar y socializar con las organizaciones sindicales la oferta de capacitación periódicamente. El Gobierno Nacional presentará un informe sobre la oferta de capacitación que ha efectuado la ESAP. La Directora de la Función Pública dará la instrucción en el marco del Consejo Directivo de la ESAP sobre la información periódica que debe ser comunicada
Representación sindical: comités sindicales por entidad pública (sindicato de rama), participación en entidades públicas, derecho de representación sindical, participación en medios, cuota por beneficios de acuerdo convencional, jornada de reconocimiento a labor de sindicatos de empleados públicos, permiso sindical, formación de aprendices y cultura sindical, libertad sindical y derechos políticos, políticas de inclusión a poblaciones y mujeres, garantías sindicales, garantía de permiso sindical.	Convenios de la OIT	Se presentarán proyectos para la ratificación de los Convenios de la OIT (135 sobre representación de los trabajadores, 149 sobre personal de enfermería, 183 sobre protección de la maternidad y 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares)
	Negociación por rama	Dentro del mes siguiente a la firma del Acuerdo, se efectuará una reunión de la Subcomisión del Sector Público para discutir el proyecto de decreto o de ley mediante el cual se regule la negociación por Rama de Industria.
	Espacios sindicales en radio y televisión	Los espacios para las organizaciones sindicales en materia de radio y televisión serán discutidos en la mesa central en el punto de garantías sindicales
	Compensatorio por beneficios obtenidos de la firma de Acuerdo Sindical	El Gobierno Nacional expedirá una circular invitando a todos los servidores públicos no sindicalizados para que autoricen el descuento de 1 día de trabajo, como cuota compensatoria por los beneficios obtenidos por la firma del Acuerdo Sindical, dicho descuento será girado a las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo de manera proporcional de conformidad con las certificaciones de representatividad allegadas por las organizaciones sindicales. De igual manera, en los dos meses siguientes a la firma del Acuerdo y al interior de la Subcomisión del Sector Público se discutirá el proyecto de ley que regulará la materia, elaborado por el Gobierno Nacional en coordinación con las centrales sindicales
	Curso de formación sobre derechos fundamentales del trabajo	Ministerio de Trabajo se compromete a llevar la propuesta presentada y aprobada en la Subcomisión del Sector Público y a hacer las gestiones necesarias, en el marco del Consejo Directivo del SENA, para que en el próximo ciclo académico de dicha institución se incluya el curso de formación sobre derechos fundamentales del trabajo

	Participación en política de los empleados públicos	Se retomará el tema de participación en política de los empleados públicos dentro de los 30 días siguientes a la firma del Acuerdo, para lo cual se estudiarán los proyectos de ley, entre ellos el 68 de 2016 y 13 de 2015, y se presentarán las observaciones y comentarios respetivos de manera concertada a los ponentes.
Vigilancia y control al empleo público: Unidad de reacción inmediata en caso de quejas sindicales por aspectos de negociación colectiva, grupo especializado en negociación colectiva en el Ministerio de Trabajo, dotación y actualización del archivo sindical, servicio jurídico gratuito a empleados públicos.	PQRS en materia de negociación en el sector público	El Ministerio del Trabajo expedirá una Resolución creando un grupo especializado de funcionarios de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control que se encargará de atender las quejas y adelantar las investigaciones que se presenten en materia de negociación en el sector público.
	Dificultades en la implementación del aplicativo de registro y depósito	El Ministerio del Trabajo presentará en la Subcomisión del Sector Público un informe sobre la realidad y las dificultades para la implementación del aplicativo de registro y depósito que efectúan las organizaciones sindicales y los empleadores, y presentará un plan de contingencia para atender esta temática
Reformas al Decreto 160 de 2014: Regulación de coordinación ente entidades para capacitación en asuntos de negociación colectiva, vinculación de federaciones de entidades territoriales, consulta previa a organizaciones sindicales en materia de relaciones laborales o condiciones de empleo, verificación de cumplimiento de acuerdos, solicitudes de negociación especiales.	Consultas en materia de negociación colectiva	El Ministerio del Trabajo expedirá una Resolución creando un grupo de 5 funcionarios especializados, en el tema de la negociación colectiva en la administración pública que se encargará de atender las consultas que se formulen en la materia y coordinar con la Función Pública la unificación de criterios sobre el tema
	Decreto 160 de 2014	La reforma al Decreto 160 como los permisos sindicales se discutirán al interior de la mesa central.
	Permisos sindicales	
	Subcomisión de Género	El Ministerio de Trabajo se compromete a presentar un informe sobre las acciones que se han efectuado en el marco de la Subcomisión de Género dentro de los dos días siguientes a la firma del Acuerdo
<i>Fuente: Fuente: Elaboración del investigador con datos suministrados por Función Pública correspondientes al año 2017</i>		

Anexo F: Resumen negociación colectiva nivel nacional 2017

PUNTOS SOLICITADOS	ACUERDOS ALCANZADOS	PROPUESTA DE ACUERDO
Ampliación plantas de empleo, formalización	Identificar las entidades de la Rama Ejecutiva del orden Nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios con el fin de establecer si a través de ellos se vienen cumpliendo funciones de carácter permanente que deban ser desarrolladas por personal de planta o que requieren que sus plantas de personal sean fortalecidas, con el fin de crear los respectivos empleos en los términos indicados en la Sentencias C- 614 de 2009 y C-171 de 2012, y en la Directiva Presidencial Número 06 de 2014. Se revisará y estudiará las entidades que deben ser fortalecidas para la implementación del Acuerdo de Paz, de conformidad con lo decidido por las instancias que él determina. El proceso de ampliación de plantas y de nivelación de los servidores estará sujeto al modelo de operación de cada entidad, los estudios técnicos, el marco fiscal de mediano plazo, las viabilidades presupuestales y el cronograma que se adopte para el efecto. En el IDEAM se revisará la remuneración de los meteorólogos frente a la remuneración de los mismos servidores en la AEROCIVIL, con el fin de adoptar las decisiones para su nivelación	Dentro de los 30 días siguientes a la suscripción del Acuerdo se acordará Cronograma de común acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, se deberá dar prelación a las siguientes entidades: ministerios de: Trabajo, Justicia y del Derecho, Transporte, Educación, Interior, Relaciones Exteriores; Instituto Nacional de Medicina Legal, DIAN, AEROCIVIL, INVIAS, ICBF, SENA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, IDEAM, UNP, INPEC, ESAP, Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia de Reincorporación y Normalización. La Subcomisión del Sector Público presentará al Comité de Seguimiento y Verificación informes periódicos sobre el estado de avance del proceso de ampliación de plantas. En las entidades territoriales en concordancia con la Ley 617 de 2000 en la medida que su situación financiera lo permita, podrán ampliar sus plantas de personal para dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Constitucional. El Gobierno Nacional impartirá directrices y lineamientos al respecto.
Representación sindical en reformas de plantas.	Participación organizaciones sindicales en procesos de reestructuración de plantas	El Gobierno Nacional expedirá Circular mediante la cual impartirá directrices y lineamientos para la participación de las organizaciones sindicales en los procesos de reestructuración y ampliación de plantas
	Niveles de coordinación entre entidades públicas	Se expedirá un acto administrativo para establecer mayores niveles de coordinación y tiempos de respuesta de las instancias del Gobierno Nacional

		que intervienen en el proceso de ampliación de plantas de personal y asuntos laborales
	Escalas salariales	Estudios para establecer las escalas
Clasificación y naturaleza jurídica de los empleos regidos por la Ley 909 de 2004	Dentro de los tres (3) meses siguientes a la suscripción del Acuerdo, Función Pública expedirá un concepto marco o Circular precisando los cargos en el orden nacional y el territorial, clasificados como de libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales o de carrera administrativa, efectuando especial énfasis en aquéllos con funciones de sostenimiento y mantenimiento de obra pública	Se estudiará la elaboración de la circular o concepto marco según sea el caso
Oferta Pública de empleos y financiación de concursos	Reglamentación relacionada con los tiempos y procedimientos para que las entidades del orden nacional y del territorial reporten oportunamente a la CNSC las vacantes a ser provistas mediante concurso y procedimiento para utilizar las listas de elegibles. Se exija la planeación por parte de la CNSC y las entidades del orden nacional y del territorial para la convocatoria a concurso de los empleos vacantes definitivos que vienen siendo desempeñados por nombramiento provisional o encargo y para que la entidad correspondiente priorice las solicitudes presupuestales y los recursos que demande dicha convocatoria, de manera que las cuotas sectoriales, el Ministerio de Hacienda o las dependencias encargadas del manejo del presupuesto en los entes territoriales, señalen el monto de los recursos destinados para los concursos	El Gobierno Nacional expedirá un decreto reglamentario de la Ley 909 de 2004, el proyecto de decreto será concertado con las organizaciones sindicales y se expedirá dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo. Adicionalmente, la Subcomisión del Sector Público propondrá las entidades a las cuales se les hará seguimiento frente al cumplimiento de las disposiciones sobre formalización laboral a través de los inspectores laborales
Eficacia del derecho preferente en materia de encargo	En el proyecto de Ley que regule el tema de los ascensos en la carrera, se establecerá que, de no haber empleados con derechos de carrera con calificación sobresaliente para ser encargados, serán encargados quienes hayan obtenido	Proyecto de ley y Función Pública continuará con los programas de capacitación a los miembros de las comisiones de personal sobre el seguimiento al cumplimiento del derecho preferencial de los empleados de carrera a ser encargados

	calificación satisfactoria en el mismo orden de precedencia	
	Función Pública continuará con los programas de capacitación a los miembros de las comisiones de personal sobre el seguimiento al cumplimiento del derecho preferencial de los empleados de carrera a ser encargados. DESACUERDO PARCIAL. Con relación a la petición de nombrar en provisionalidad a un contratista cuando no exista empleado de carrera que puede ser encargado, pues no hubo acuerdo entre las partes	Capacitación y Función Pública continuará con los programas de capacitación a los miembros de las comisiones de personal sobre el seguimiento al cumplimiento del derecho preferencial de los empleados de carrera a ser encargados
Movilidad automática, mediante ascenso de todos los empleados	Función Pública, dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo, presentará a las organizaciones sindicales los estudios que ha adelantado para la movilidad en el empleo y se estudiarán en la Subcomisión del Sector Público las diferentes propuestas para su financiación	Presentación de estudios adelantados para la movilidad en el empleo y se estudiarán en la Subcomisión del Sector Público las diferentes propuestas para su financiación
Incremento salarial 2017 y 2018	El Gobierno Nacional y las centrales y federaciones firmantes (CUT, CGT, CTC, FENALTRASE, UTRADEC, FECOTRASERVIPUBLICOS y UNETE, con la aclaración de que FECODE decidió firmar y dejar en manos de las tres (3) centrales la decisión) acordaron un incremento salarial de 6.75% para la vigencia 2017, retroactivo al primero de enero. Para el año 2018 se acuerda un aumento salarial correspondiente al crecimiento porcentual del IPC total en 2017, certificado por el DANE, más 1 punto porcentual, el cual regirá a partir del 1 de enero de dicho año. No obstante, lo anterior, el incremento para el año 2018 podrá ser incrementado en inflación más 1.2 puntos porcentuales si el crecimiento real del Producto Interno Bruto que certifique el DANE para 2017 excede 2.4%. En todo caso, se mantendrá como mínimo el incremento de 1 punto anteriormente señalado	Estudios y elaboración de decretos salariales

Programas de bienestar	Función Pública expedirá una Circular dando a conocer el Plan Nacional de Capacitación y Formación, indicando además que las entidades adopten sus planes institucionales de capacitación, suscriban convenios con las cajas de compensación respectivas para adelantar programas de recreación y para que den aplicación a la Ley del Deporte.	Circular dando a conocer el Plan Nacional de Capacitación y Formación
Reconocimiento pensión de alto riesgo	Función Pública y los ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo acompañará a las siguientes entidades nominadoras: Ministerio de Defensa, Migración Colombia, INPEC, USPEC, Fiscalía, UNP, Agencia Nacional de Inteligencia, AEROCIVIL, DIAN, Migración Colombia, Medicina Legal, Bomberos y demás que lo soliciten, en los trámites y estudios requeridos para que la ocupación de sus servidores sea calificada, para efectos pensionales, como de alto riesgo, en los términos del Decreto ley 2090 de 2003 y las normas que lo modifiquen o adicionen, por considerar que la labor que desempeñan implica disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecutan, con ocasión de su trabajo	Estudios y trámites requeridos para que la ocupación de sus servidores sea calificada, para efectos pensionales, como de alto riesgo, en los términos del Decreto ley 2090 de 2003, las gestiones se deberán adelantar en un término máximo de un año a partir de la firma del presente Acuerdo. Los sindicatos de cada una de las entidades nominadoras serán veedores del proceso. Si el resultado de los estudios es favorable desde el punto de vista técnico, jurídico, económico y operativo las entidades nominadoras los presentarán a las entidades competentes para su aprobación. En las discusiones se tendrá en cuenta la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones adoptada para Colombia CIUO 88AC y el Decreto 1563 de 2016.
	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se compromete a darle celeridad a la solicitud presentada por la Unidad Nacional de Protección radicados bajo los números 1-2017043336 del 8 de junio de 2017, que reitera el No. 12014-010648 del 11 de febrero de 2014, para que su ocupación sea calificada como de alto riesgo para efectos pensionales, conforme a la Ley 860 de 2003.	Respuesta oficios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Fondo Nacional del Ahorro, tasa máxima de interés	Función Pública se compromete a mantener y a ampliar, en la medida de lo posible, la oferta del	Conformación de una Mesa intersectorial en el seno de la Subcomisión del Sector Público, con el

	Programa SERVIMOS que busca enaltecer la labor del Servidor Público por medio de la generación de alianzas con diferentes entidades públicas y privadas, con el fin de otorgar bienes y servicios con una atención especial para todos los servidores públicos, independiente de su forma de vinculación con el Estado	propósito de recibir propuestas concretas de las organizaciones sindicales para ampliar la oferta de este programa y analizar la posibilidad de nuevos convenios con otras entidades
Beneficios para hijos mayores de 18 años	Función Pública se compromete a modificar el Decreto 1083 de 2015, en el sentido de ampliar el concepto de familia a los hijos hasta la edad de 25 años, para acceder a los programas de protección y servicios sociales contemplados en el artículo 2.2.10.2. del precitado decreto	Proyecto de Decreto para ampliar el concepto de familia a los hijos hasta la edad de 25 años
Régimen salarial y prestacional del distrito capital y nivel territorial	Función Pública se compromete a revisar y tramitará los proyectos de decreto que presente la Administración Distrital para solucionar el tema salarial de los servidores del Distrito	Proyecto de Decreto y se compromete con las demás entidades territoriales en la medida que estas presenten las correspondientes solicitudes
Inclusión de factores en la liquidación de la bonificación por servicios prestados y prima de servicios	Función Pública expedirá Decreto en el que se señalará que, para liquidar la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados de los servidores públicos del nivel territorial, se tendrán en cuenta los factores señalados en las normas del orden nacional para su liquidación siempre y cuando los estén percibiendo	Proyecto de Decreto relacionado con liquidación de la prima de servicios y la bonificación por servicios prestados
Horas extras para los servidores públicos de todos los niveles	Se instalará, dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo, una Mesa integrada por representantes de las organizaciones sindicales firmantes y Función Pública, con el fin de analizar el tema de pago de horas extras, reconocimiento del trabajo ocasional en días dominicales y festivos y la regulación de la jornada por turnos y disponibilidad y proponer los actos administrativos que contengan alternativas de solución	Mesa de trabajo relacionada con analizar el tema de pago de horas extras, reconocimiento del trabajo ocasional en días dominicales y festivos y la regulación de la jornada por turnos y disponibilidad

Apropiación presupuestal para el pago de horas extras	Las entidades apropiarán los rubros para el pago de horas extras de manera previa a su autorización	Apropiación presupuestal de acuerdo con lo acordado
Servicio de transporte	Función Pública expedirá una Circular para que las entidades, dentro de los programas de bienestar y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, presten el servicio de transporte a sus servidores	Circular de los programas de bienestar
Programas especiales de sensibilización destinados a pre-pensionados	Función Pública expedirá una Circular dentro de los tres (3) meses siguientes a la firma del Acuerdo para que las entidades, en el marco de los Programas de Bienestar de Calidad de Vida Laboral que adelanten, incluyan iniciativas para preparar a los pre pensionados para el retiro del servicio	Circular de Programas de Bienestar de Calidad de Vida Laboral
Auxilio por enfermedad	Se instalará una Mesa liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social e integrada por representantes de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo y la Función Pública, con el fin de analizar las peticiones relacionadas con el pago de incapacidades laborales	Mesa de trabajo de pago de incapacidades laborales
Cafetería y restaurante	Función Pública expedirá una Circular invitando a las entidades a habilitar sitios de cafetería para sus servidores públicos	Circular habilitar sitios de cafetería
Seguro de vida y póliza de defensa judicial	Función Pública expedirá una Circular en la que se dará a conocer la Ley Anual de Presupuesto – Ley 1815 de 2016 Art. 52 que contempla la posibilidad de adquirir seguros de vida y pólizas de defensa judicial. Se aclarará que dichas pólizas no excluyen a los empleados de nivel asistencial, técnico y profesional	Circular relacionada con adquirir seguros de vida y pólizas de defensa judicial
Reglamentación del sindicalismo por rama	En la Subcomisión del Sector Público, se estudiará y decidirá el mecanismo jurídico más adecuado para fijar los alcances del sindicalismo por rama en el sector público, al cual se dará prioridad	Estudios sobre alcances del sindicalismo por rama en el sector público

Participación sindical en gestión administrativa laboral a través de un Comité Consultivo	Se creará una instancia o comité de diálogo en las entidades para la discusión de temas salariales y laborales, con la participación de las organizaciones sindicales. Se instalará una Mesa de trabajo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la firma del presente Acuerdo, para determinar la reglamentación específica de estos espacios	Mesa de trabajo sobre la instancia o comité de diálogo en las entidades para la discusión de temas salariales y laborales, con la participación de las organizaciones sindicales.
Correos electrónicos institucionales para asuntos sindicales	El Ministerio de Trabajo impartirá directrices a las entidades con el propósito de que habiliten un correo electrónico y un espacio en la página web para que los sindicatos mantengan informados a los servidores públicos en los temas de su actividad	Circular relacionada con correo electrónico y un espacio en la página web para que los sindicatos
Compensación por beneficios por firma del acuerdo colectivo	El Ministerio del Trabajo y Función Pública expedirán una Circular reiterando la invitación a los servidores públicos no sindicalizados para que de manera voluntaria efectúen un aporte con destino a las organizaciones sindicales firmantes del acuerdo	Circular relacionada con aporte con destino a las organizaciones sindicales firmantes del acuerdo
Nueva regulación sobre el permiso sindical	Las organizaciones sindicales elaborarán y presentarán al Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la firma del Acuerdo, una propuesta de reglamentación sobre permisos sindicales que será analizada en la Subcomisión del Sector Público, con el fin de analizar la viabilidad de expedir una nueva reglamentación sobre la materia	Estudios relacionados con reglamentación sobre permisos sindicales, elaborarán propuestas
Modificar composición de la Subcomisión Sectorial del Sector Público	Las organizaciones sindicales interesadas presentarán una propuesta al Ministerio del Trabajo, para su estudio y aprobación, planteando y justificando una nueva composición de la Subcomisión Sectorial del Sector Público, de acuerdo con su representatividad	Propuestas sobre composición de la Subcomisión Sectorial del Sector Público, de acuerdo con su representatividad
Modificación Decreto 160 de 2014.	El Gobierno Nacional se compromete a recibir y estudiar las propuestas elaboradas por las	Estudios y propuestas elaboradas sobre modificación al Decreto 160 de 2014

	organizaciones sindicales que serán estudiadas en la Subcomisión del Sector Público.	
Protección para líderes sindicales.	El Gobierno Nacional se compromete a continuar efectuando acciones para la protección de los representantes de las organizaciones sindicales, en el marco de la normativa vigente.	Circular sobre protección de los representantes de las organizaciones sindicales
Violación de los Derechos de Asociación Sindical, Libertad Sindical y Fuero Sindical	ACUERDO PARCIAL El Ministerio del Trabajo se compromete a adelantar con celeridad las querellas presentadas por violación a los derechos de asociación, libertad sindical y fuero sindical y a presentar semestralmente informe a la Subcomisión del Sector Público. DESACUERDO PARCIAL frente a las acciones de reintegro, cuotas sindicales, temas de propiedad sobre inmuebles, y el trámite de consulta previa	Informe relacionado con querellas presentadas por violación a los derechos de asociación, libertad sindical y fuero sindical
Cumplimiento recomendaciones generadas por la OIT	El Estado Colombiano es responsable del cumplimiento de las recomendaciones de la OIT y de las que hacen los organismos de derechos humanos	Circular cumplimiento de las recomendaciones de la OIT
Incentivos para el uso de la bicicleta	Función Pública expedirá una Circular dirigida a los servidores y a las entidades públicas para incentivar el uso de la bicicleta y para que habiliten, en la medida de lo posible, espacios destinados como parqueadero	Circular para incentivar el uso de la bicicleta
Reglamentación de los criterios para traslados ordinarios y extraordinarios	Función Pública expedirá una Circular sobre los traslados de personal en la que dará a conocer la jurisprudencia sobre la materia.	Circular traslados de personal
Otorgamiento de permisos para acceder a la educación superior	Función Pública se compromete a revisar la obligación de compensar el tiempo cuando la capacitación se financia con recursos de la entidad o con recursos propios del servidor	Estudios sobre la obligación de compensar el tiempo cuando la capacitación se financia con recursos de la entidad
Participación en política, nivel asistencia, técnico y profesional	El Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales retomarán el tema de participación en política de los servidores públicos dentro de los	Estudios participación en política de los servidores públicos

	30 días siguientes a la firma del Acuerdo, para lo cual se estudiarán los proyectos de ley (entre ellos el 68 de 2016 y 13 de 2015) y el proyecto de decreto presentado por las organizaciones sindicales. Se presentarán a los ponentes las observaciones y comentarios respectivos de manera concertada (Punto 42). Este punto se incluirá entre los temas a tratar en la reunión que se efectuará en el Ministerio de Trabajo	
Certificados laborales a través de un aplicativo	Función Pública expedirá Circular con el propósito de que las entidades agilicen la expedición de certificados laborales y para que, en lo posible, se puedan obtener a través de un aplicativo	Circular de expedición de certificados laborales
Defensa del sistema de seguridad social en salud amparado en la autonomía universitaria	El Ministerio de Salud instalará una Mesa de trabajo con delegados de ASPU, el FOSYGA y un delegado de UNISALUD e invitará al Rector de la Universidad Nacional o su delegado, con el fin de revisar la situación de los aportes a la seguridad social de los beneficiarios del Régimen Especial de Seguridad Social en Salud que cobija a los empleados de la Universidad Nacional que aportan al FOSYGA	Mesa de trabajo de e los aportes a la seguridad social de los beneficiarios del Régimen Especial de Seguridad Social en Salud que cobija a los empleados de la Universidad Nacional
Salas de cuidado para los hijos menores de 5 años de los servidores públicos	El Ministerio de Salud implementará la reglamentación correspondiente a la Ley 1843 de 2017	Acto Administrativo de reglamentación correspondiente a la Ley 1843 de 2017
Lugares de descanso por horarios extensos o nocturnos para mujeres	Expedir Circular conjunta entre el Ministerio de Salud y Función Pública invitando a las entidades a contar con salas de descanso, siempre que las condiciones físicas y presupuestales respectivas de cada entidad lo permitan	Circular de salas de descanso
Flexibilización de la Jornada de trabajo de los trabajadores con responsabilidades familiares	Función Pública expedirá, en el mes siguiente a la firma del presente acuerdo, Circular impartiendo lineamientos para que las entidades adopten horarios flexibles, en especial para las mujeres con hijos menores. Además, se hará difusión y socialización a través de las	Circular de horarios flexibles, en especial para las mujeres con hijos menores. Además, se hará difusión y socialización a través de las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales en el orden territorial y la Subcomisión del Sector Público

	subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales en el orden territorial y la Subcomisión del Sector Público. El Ministerio del Trabajo a través del Grupo de Trabajo de Equidad de género de las mujeres (Dirección de Derechos Fundamentales) adelantará un proceso de capacitación a los Inspectores de Trabajo de las diferentes territoriales en estos temas para garantizar el cumplimiento de horarios flexibles de trabajo	
Licencias remuneradas para responsabilidades familiares, citas médicas, atenciones especiales de hijos menores de edad o personas en condiciones de discapacidad	Función Pública emitirá una Circular dentro de los 15 días siguientes del presente Acuerdo, dirigida a todas las entidades del orden nacional y territorial, señalando que los jefes inmediatos deberán otorgar permiso remunerado en los casos de atención de citas médicas, atenciones especiales de hijas e hijos menores de edad o personas a cargo con condiciones de discapacidad y lo que contempla la economía de cuidado	Circular señalando que los jefes inmediatos deberán otorgar permiso remunerado en los casos de atención de citas médicas, atenciones especiales de hijas e hijos menores de edad o personas a cargo con condiciones de discapacidad y lo que contempla la economía de cuidado. Habrá difusión y socialización de la Circular a través de las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales en el orden territorial y la Subcomisión de Sector Público. El Ministerio del Trabajo, Grupo de Trabajo de Equidad de género de las mujeres (Dirección de Derechos Fundamentales) y Función Pública trabajarán conjuntamente en la sensibilización a Inspectores de Trabajo
Promoción y prevención de la violencia en entornos laborales	El Ministerio del Trabajo se compromete a mantener el proyecto actual de implementación del Programa Nacional de Equidad de Género y a desarrollar simultáneamente el proyecto de derechos sexuales y derechos reproductivos	Estudios previos y se socializará y se pondrá en consideración de la Subcomisión de Género y los representantes de las organizaciones sindicales firmantes.
Reglamentación para la prevención del acoso laboral y mejor vigilancia, control y sanción por parte de las inspecciones del trabajo	Las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo, máximo dentro de los dos (2) meses siguientes a su firma, presentarán al Gobierno Nacional la propuesta de decreto de reglamentación de la Ley 1010 de 2006	Proyecto de decreto de reglamentación y el Gobierno recibirá el proyecto de reglamentación y lo analizará conjuntamente con las organizaciones sindicales. Para su implementación, se creará una Mesa para que formulara el proyecto de decreto reglamentario, integrada por organizaciones sindicales firmantes, la Oficina Jurídica y Grupo de

		Género del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
Impulso a proyecto de ley para adoptar convenios OIT 149, 156 y 183 en la próxima legislatura	El Ministerio de Trabajo se compromete a hacer el análisis teórico, conceptual y político, conjuntamente con la Subcomisión de Género, la Comisión Intersectorial y la Mesa de economía de cuidado para la adopción de la normativa acordada en los Convenios 183, 156 y 149 de la OIT que presentará e impulsará en el Congreso de la República, en la próxima legislatura	Estudios para adopción de convenios y este acuerdo se aplicará, siempre y cuando no se haya acordado temas diferentes en la Mesa de cumplimiento del seguimiento del acuerdo de 2015 establecida por la Mesa nacional.
Celebración a la mujer trabajadora a través de la conmemoración anual del día internacional por la acción de la salud de las mujeres	El Gobierno Nacional, en el marco de la conmemoración del 28 de mayo, día internacional por las acciones de la salud de las mujeres, adelantará actividades orientadas a la promoción de la salud y prevención de las enfermedades frecuentes de la mujer, para lo cual instalará una Mesa liderada por Ministerio de Salud y Protección Social	Mesa de trabajo integrada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación, Función Pública y la Subcomisión de Género que se instalará el 25 de septiembre de 2017, encargada de crear, impulsar y socializar las acciones para la conmemoración de esta fecha
Programa de prácticas estudiantiles en el sector público para entidades públicas del orden nacional y territorial, centralizado y descentralizado	Función Pública emitirá una Circular, en los dos (2) meses siguientes a la firma del presente acuerdo, concertada en la Subcomisión de Género recordando que en los planes institucionales de capacitación y las jornadas de inducción y reinducción debe incluirse el enfoque de género en cumplimiento del Artículo 9 de la Ley 1257 de 2008	Circular con planes institucionales de capacitación y las jornadas de inducción y reinducción debe incluirse el enfoque de género en cumplimiento del Artículo 9 de la Ley 1257 de 2008
Principio de igualdad en el trabajo evitando discriminaciones por razones de género, entre otras.	Función Pública, en los dos (2) meses siguientes de la firma del presente acuerdo, emitirá una Circular dirigida a las entidades del orden nacional y territorial, reiterando el contenido de las normas constitucionales y legales sobre la no discriminación en el empleo público. En la construcción de la Circular se contará con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo, del Ministerio del Interior y de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Circular reiterando el contenido de las normas constitucionales y legales sobre la no discriminación en el empleo público

Comités de mujer y equidad de género con representación sindical	El Gobierno Nacional, dentro del mes siguiente a la firma del acuerdo, con la participación de las organizaciones sindicales, se compromete a identificar y adelantar acciones tendientes a fortalecer los equipos de género ya creados en las entidades públicas y su creación en las entidades que no los han organizado. La Subcomisión de Género, cuyas funciones establecidas en la Resolución 758 de 2016 serán ampliadas, elaborará el plan de igualdad de oportunidades para las trabajadoras y trabajadores, con otras entidades (Ministerio del Trabajo, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer)	Plan de igualdad de oportunidades, en un plazo no mayor a un año a la firma del acuerdo, el cual se nutrirá con las estrategias y acciones necesarias para garantizar la igualdad, equidad y no discriminación y la transversalidad de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones para la promoción de la participación de la mujer en todos los espacios tripartitos de deliberación y concertación de las políticas laborales. Estas medidas se dirigirán, entre otras, a las políticas de contratación, promoción, salarios, equidad salarial, permisos, jornadas de trabajo
Lenguaje incluyente y no sexista en decretos, resoluciones, conceptos, oficios, eventos públicos y medios de comunicación	Función Pública y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer se comprometen a emitir una Resolución, en un plazo no mayor a cuatros (4) meses, a partir de la firma del acuerdo, dirigida a las entidades del orden nacional y territorial con lineamientos sobre lenguaje incluyente y no sexista que tenga en cuenta la presencia, la situación, el aporte y el papel de la mujer en los documentos oficiales elaborados y difundidos, como decretos, resoluciones, conceptos	Acto Administrativo, Circulares, oficios, en todos los eventos públicos y medios de comunicación de las entidades del orden nacional, departamental y municipal. En dicha Resolución se recordará la obligatoriedad de la Sentencia C-084 de 2006 de la Corte Constitucional.
Prevención del acoso a trabajadoras embarazadas o madres, acondicionamiento de lugares para amamantamiento	Función Pública se compromete a emitir una Circular, en un plazo no mayor a dos (2) meses siguientes a la firma del acuerdo, dirigida a las entidades del orden nacional y territorial dando a conocer la normativa y la política para la no discriminación de la mujer por su estado de embarazo o acoso maternal o en el ejercicio de su maternidad en el empleo público. Las organizaciones sindicales ejercerán una labor de vigilancia ante estas prácticas	Circular sobre no discriminación de la mujer por su estado de embarazo o acoso maternal o en el ejercicio de su maternidad en el empleo público

Jornada especial para mujeres embarazadas y detección de acciones de violencia.	Función Pública ampliará la Circular de horarios flexibles con la finalización de la jornada de trabajo de las mujeres en estado de embarazo 30 minutos antes	Circular y el Ministerio del Trabajo incluirá en el plan de sensibilización a los inspectores de trabajo para la detección de acciones que conlleven violencia en el lugar de trabajo.
Cargas de trabajo de las mujeres	El Gobierno Nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Ministerio del Trabajo, implementará talleres de sensibilización sobre la importancia de repartir la carga del trabajo en las entidades públicas y las familias	Talleres dando a conocer la normativa y los convenios colectivos que permiten que los padres también obtengan permisos para ejercer los roles de cuidado
Derechos sexuales y reproductivos para las mujeres trabajadoras	Función Pública se compromete a emitir una Circular, dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del acuerdo, dirigida a las entidades del orden nacional y territorial con el fin de que apropien los recursos necesarios dentro de los programas de bienestar de acuerdo con sus presupuestos, incluir suministro de elementos de higiene femenina y uso diario	Circular sobre suministro de los elementos de higiene femenina y uso diario
Prevención de prácticas de discriminación diagnosticados como portadores del VIH.	El Ministerio del Trabajo y Función Pública, dentro del mes siguiente a la firma del acuerdo, se compromete a emitir Circular en contra de la discriminación de trabajadoras y trabajadores portadores del VIH y a atender con celeridad las quejas que se presenten sobre el particular	Circular en contra de la discriminación de trabajadoras y trabajadores portadores del VIH
Revocatoria del Acuerdo 565 de 2016 y sistema tipo de evaluación	Socialización de las observaciones y peticiones de las organizaciones sindicales frente a los Acuerdos 565 y 816 de 2016, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación señalada en el artículo 40 de la Ley 909 de 2004, para que las entidades presenten y adopten su sistema propio de evaluación de desempeño	Dentro del mes siguiente a la firma del Acuerdo, se solicitará una sesión de trabajo con la Comisión Nacional del Servicio Civil para socializar las observaciones y peticiones de las organizaciones sindicales frente a los Acuerdos 565 y 816 de 2016. Las organizaciones sindicales presentarán las observaciones al proyecto de decreto de trabajo decente elaborado por el Ministerio del Trabajo, para que sean discutidas al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales

Capacitación de los provisionales	El Gobierno Nacional y las centrales sindicales seguirán buscando mecanismos legales que viabilicen la capacitación formal para los servidores vinculados en provisionalidad y lo incluirá en el proyecto de Ley que regule los ascensos en la carrera	Proyecto de ley relacionado con la capacitación formal para los servidores vinculados en provisionalidad
	Promoción de la capacitación no formal para los empleados provisionales regulada en la Circular 100-010 de 2014 expedida por la Función Pública	Promoción en las entidades de la Circular 100-010 de 2014 expedida por la Función Pública
No despido de los empleados afiliados a los sindicatos y aplicación del retén social en procesos de reestructuración	El Gobierno Nacional se compromete a seguir dando estricto cumplimiento a la normativa que regula la protección de los empleados que gozan de fuero sindical y los que se encuentran amparados en el marco del denominado retén social o estabilidad reforzada (personas con algún tipo de discapacidad, pre pensionados, madres y padres cabeza de familia, mujeres en estado de embarazo)	Circular que impartirá las instrucciones que se requieran en los niveles nacional y territorial
Pacto nacional por el empleo digno y decente y Estatuto de Trabajo	Dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo, se discutirá la propuesta del contenido del Pacto Nacional por el Trabajo Digno y Decente presentada por las organizaciones sindicales en la Subcomisión del Sector Público, una vez concertado, dentro del mes siguiente, se socializará con los entes de control, el Congreso y demás entidades públicas. En el mes siguiente se suscribirá el Pacto	En la Subcomisión del Sector Público se revisarán las propuestas del Gobierno y del Legislativo relacionadas con el Estatuto del Trabajo. La Subcomisión presentará una propuesta concertada del proyecto de ley que desarrolle el Estatuto del Trabajo y el Gobierno se encargará de impulsarlo
Creación de un sistema específico de carrera en ciencia, tecnología e innovación.	En reunión en el Ministerio del Trabajo el 6 de julio de 2017 se definirá la estrategia de impulso a todos los proyectos de Ley, incluidos el Proyecto de Ley de solicitud de facultades para establecer un régimen de carrera especial para los empleados del sector salud y el de ciencia y tecnología ya presentado y pendiente de primer debate en el Congreso de la República y se dará	Reunión en el Ministerio del Trabajo que definirá la estrategia de impulso a todos los proyectos de Ley, incluidos el Proyecto de Ley de solicitud de facultades para establecer un régimen de carrera especial para los empleados del sector salud y el de ciencia y tecnología

	impulso según lo acordado en la Mesa Sectorial de Salud	
Modificación Parágrafo 1° del Art. 406 del CST	Dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo, se analizaron en una Mesa, liderada por el Ministerio del Trabajo y la Función Pública, las alternativas para armonizar el parágrafo 1° del Artículo 406 del CST con la Ley 909 de 2004 y el artículo 39 de la C.P	Mesa de trabajo para garantizar el derecho al fuero sindical de los empleados que desempeñan empleos hoy clasificados como de carrera administrativa y que ejercen autoridad civil. El Gobierno Nacional se compromete a impulsar las modificaciones normativas requeridas
Achatamiento de las Escalas Salariales	Dentro del mes siguiente a la firma del Acuerdo, el Gobierno Nacional – Función Pública, se compromete a entregar los estudios efectuados en materia de escalas salariales a las organizaciones sindicales	Estudios y abrir espacios para discutirlos, hacer propuestas para su implementación y buscar alternativas de financiación. Se revisarán las escalas salariales del nivel territorial
Ascenso en la carrera	Se socializará el proyecto de Ley para ascenso en la carrera administrativa, una vez se reciban los comentarios de los representantes sindicales, se discutirá en reunión de las partes. El proyecto se presentará el 20 de julio en el Congreso de la República y las partes se comprometen a darle impulso	Proyecto de ley, Función Pública instalará una mesa con el Ministerio de Relaciones Exteriores y los representantes sindicales de la entidad con el fin de revisar el régimen laboral de carrera del personal administrativo y efectuar las recomendaciones a que haya lugar
Motivación causales de retiro	Función pública expedirá Circular dando a conocer la jurisprudencia de las altas cortes relacionada con las causales de retiro de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción	Se expedirá circular relacionada con lo solicitado en este punto
Clasificación y naturaleza jurídica de los empleos regidos por la Ley 909 de 2004	Dentro de los tres (3) meses siguientes a la suscripción del Acuerdo, Función Pública expedirá un concepto marco o Circular precisando los cargos en el orden nacional y el territorial, clasificados como de libre nombramiento y remoción, de trabajadores oficiales o de carrera administrativa, efectuando especial énfasis en aquéllos con funciones de sostenimiento y mantenimiento de obra pública	Se estudiará la elaboración de la circular o concepto marco según sea el caso
Oferta Pública de empleos y financiación de concursos	Reglamentación relacionada con los tiempos y procedimientos para que las entidades del orden nacional y del territorial reporten oportunamente	El Gobierno Nacional expedirá un decreto reglamentario de la Ley 909 de 2004, el proyecto de decreto será concertado con las organizaciones

	<p>a la CNSC las vacantes a ser provistas mediante concurso y procedimiento para utilizar las listas de elegibles. Se exija la planeación por parte de la CNSC y las entidades del orden nacional y del territorial para la convocatoria a concurso de los empleos vacantes definitivos que vienen siendo desempeñados por nombramiento provisional o encargo y para que la entidad correspondiente priorice las solicitudes presupuestales y los recursos que demande dicha convocatoria, de manera que las cuotas sectoriales, el Ministerio de Hacienda o las dependencias encargadas del manejo del presupuesto en los entes territoriales, señalen el monto de los recursos destinados para los concursos</p>	<p>sindicales y se expedirá dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo. Adicionalmente, la Subcomisión del Sector Público propondrá las entidades a las cuales se les hará seguimiento frente al cumplimiento de las disposiciones sobre formalización laboral a través de los inspectores laborales</p>
Eficacia del derecho preferente en materia de encargo	<p>En el proyecto de Ley que regule el tema de los ascensos en la carrera, se establecerá que, de no haber empleados con derechos de carrera con calificación sobresaliente para ser encargados, serán encargados quienes hayan obtenido calificación satisfactoria en el mismo orden de precedencia</p>	<p>Proyecto de ley y Función Pública continuará con los programas de capacitación a los miembros de las comisiones de personal sobre el seguimiento al cumplimiento del derecho preferencial de los empleados de carrera a ser encargados</p>
Programas de capacitación	<p>Función Pública continuará con los programas de capacitación a los miembros de las comisiones de personal sobre el seguimiento al cumplimiento del derecho preferencial de los empleados de carrera a ser encargados. DESACUERDO PARCIAL. Con relación a la petición de nombrar en provisionalidad a un contratista cuando no exista empleado de carrera que puede ser encargado, pues no hubo acuerdo entre las partes</p>	<p>Capacitación y Función Pública continuará con los programas de capacitación a los miembros de las comisiones de personal sobre el seguimiento al cumplimiento del derecho preferencial de los empleados de carrera a ser encargados</p>
Movilidad automática, mediante ascenso de todos los empleados	<p>Función Pública, dentro de los dos (2) meses siguientes a la firma del Acuerdo, presentará a las organizaciones sindicales los estudios que ha adelantado para la movilidad en el empleo y se</p>	<p>Presentación de estudios adelantados para la movilidad en el empleo y se estudiarán en la Subcomisión del Sector Público las diferentes propuestas para su financiación</p>

	estudiarán en la Subcomisión del Sector Público las diferentes propuestas para su financiación	
Incremento salarial 2017 y 2018	El Gobierno Nacional y las centrales y federaciones firmantes (CUT, CGT, CTC, FENALTRASE, UTRADEC, FECOTRASERVIPUBLICOS y UNETE, con la aclaración de que FECODE decidió firmar y dejar en manos de las tres (3) centrales la decisión) acordaron un incremento salarial de 6.75% para la vigencia 2017, retroactivo al primero de enero. Para el año 2018 se acuerda un aumento salarial correspondiente al crecimiento porcentual del IPC total en 2017, certificado por el DANE, más 1 punto porcentual, el cual regirá a partir del 1 de enero de dicho año. No obstante, lo anterior, el incremento para el año 2018 podrá ser incrementado en inflación más 1.2 puntos porcentuales si el crecimiento real del Producto Interno Bruto que certifique el DANE para 2017 excede 2.4%. En todo caso, se mantendrá como mínimo el incremento de 1 punto anteriormente señalado	Estudios y elaboración de decretos salariales
Programas de bienestar	Función Pública expedirá una Circular dando a conocer el Plan Nacional de Capacitación y Formación, indicando además que las entidades adopten sus planes institucionales de capacitación, suscriban convenios con las cajas de compensación respectivas para adelantar programas de recreación y para que den aplicación a la Ley del Deporte.	Circular dando a conocer el Plan Nacional de Capacitación y Formación
Reconocimiento pensión de alto riesgo	Función Pública y los ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo acompañará a las siguientes entidades nominadoras: Ministerio de Defensa, Migración Colombia, INPEC, USPEC, Fiscalía, UNP, Agencia Nacional de Inteligencia, AEROCIVIL, DIAN, Migración Colombia, Medicina Legal, Bomberos y demás que lo	Estudios y trámites requeridos para que la ocupación de sus servidores sea calificada, para efectos pensionales, como de alto riesgo, en los términos del Decreto ley 2090 de 2003, las gestiones se deberán adelantar en un término máximo de un año a partir de la firma del presente Acuerdo. Los sindicatos de cada una de las

	<p>soliciten, en los trámites y estudios requeridos para que la ocupación de sus servidores sea calificada, para efectos pensionales, como de alto riesgo, en los términos del Decreto ley 2090 de 2003 y las normas que lo modifiquen o adicionen, por considerar que la labor que desempeñan implica disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecutan, con ocasión de su trabajo</p>	<p>entidades nominadoras serán veedores del proceso. Si el resultado de los estudios es favorable desde el punto de vista técnico, jurídico, económico y operativo las entidades nominadoras los presentarán a las entidades competentes para su aprobación. En las discusiones se tendrá en cuenta la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones adoptada para Colombia CIUO 88AC y el Decreto 1563 de 2016.</p>
	<p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se compromete a darle celeridad a la solicitud presentada por la Unidad Nacional de Protección radicados bajo los números 1-2017043336 del 8 de junio de 2017, que reitera el No. 12014-010648 del 11 de febrero de 2014, para que su ocupación sea calificada como de alto riesgo para efectos pensionales, conforme a la Ley 860 de 2003.</p>	<p>Respuesta oficios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p>
<p>Fondo Nacional del Ahorro, tasa máxima de interés</p>	<p>Función Pública se compromete a mantener y a ampliar, en la medida de lo posible, la oferta del Programa SERVIMOS que busca enaltecer la labor del Servidor Público por medio de la generación de alianzas con diferentes entidades públicas y privadas, con el fin de otorgar bienes y servicios con una atención especial para todos los servidores públicos, independiente de su forma de vinculación con el Estado</p>	<p>Conformación de una Mesa intersectorial en el seno de la Subcomisión del Sector Público, con el propósito de recibir propuestas concretas de las organizaciones sindicales para ampliar la oferta de este programa y analizar la posibilidad de nuevos convenios con otras entidades</p>
<p><i>Fuente: Elaboración del investigador con datos suministrados por Función Pública correspondientes al año 2017</i></p>		

Anexo G: Resumen histórico de negociaciones colectivas en Bogotá Distrito Capital

PUNTOS SOLICITADOS	ACUERDOS ALCANZADOS	PROPUESTA DE ACUERDO
2004		
Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral convoca a la concertación salarial	Incremento salarial para el año 2004	Concertación del salarial para las entidades del distrito capital, diferenciada de acuerdo con los salarios mínimos percibidos
2005		
Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral convoca a la concertación salarial	Incremento salarial para el año 2005 conforme a los diálogos adelantados en la Subcomisión de Salarios con evaluación de devolución de excedentes	Concertación del salarial para las entidades del distrito capital, conforme con las observaciones de las Subcomisiones de Carrera Administrativa, Garantías Sindicales y Salarios creadas por el Comité en sesión del 3 de marzo de 2005
2006		
Comité Distrital de Diálogo y Concertación Laboral convoca a la concertación salarial	Incremento salarial de 2006	Concertación del incremento de salario y de la conformación de la comisión, frente a los demás puntos del pliego presentado por las organizaciones sindicales relacionados con Carrera administrativa (comité distrital de carrera, conformación, reglamento, funciones, capacitación, estabilidad laboral, bienestar y estímulos), derechos y garantías sindicales (permisos sindicales, reglamentación, utilización y control, fortalecimiento del derecho de asociación y negociación); condiciones de empleo y garantías laborales (régimen prestacional, vivienda, jardines
	Organizaciones sindicales, Secretaría de Hacienda y Servicio Civil se reunirán para determinar la aplicación de equidad, igualdad y favorabilidad en las relaciones de trabajo y elaborar proyectos de acuerdo de nivelación salarial	

		infantiles, cafeterías, cooperativas y empresas de trabajo asociado); salud ocupacional; fortalecimiento institucional (compromiso de las organizaciones sindicales y funcionarios) las comisiones negociadoras de las partes les es concedido tiempo prudencial para negociar y presentar los documentos respectivos
Convocado por el pliego presentado por las organizaciones sindicales filiales de las Federaciones Sindicales ÚNETE, FEDESERPU FEDEPUPRIP y FENALSERPUP, y los sindicatos UNES COLOMBIA, ASOMINTRABAJO y SINAL TRASEGURIDADSOCIAL	Cumplimiento de garantías sindicales adquiridas	Compromiso de la administración distrital con el avance de la política de formalización laboral, revisión de la participación de las organizaciones sindicales en la elaboración de los manuales de funciones
	Favorabilidad en los aspectos ya pactados por la administración y las organizaciones sindicales	Incremento de partida del fondo educativo, mejoramiento de ofertas en servicios de salud, compromiso de implementación del teletrabajo, identificación de necesidades en transporte, reafirmación del compromiso con la preparación de vida de próximos pensionados, incentivación de políticas de traslados de empleados, otorgamiento de tiempos de estudio de asuntos de la comisión de personal
2016		
Convocado por el pliego presentado por Confederaciones de trabajadores CTC, CGT, sus Federaciones Sindicales Estatales FECOTRASERVIPUBLICOS. UTRADEC. FENALTRASE y UNETE y sus Sindicatos filiales	Incremento salarial de 2017	Suscripción y promoción de Pacto Distrital por el Empleo Público y la Carrera Administrativa dentro de los principios de trabajo digno decente (OIT) y el mérito como forma de ingreso al empleo público, reiteración de compromiso de cumplimiento de principios y derechos
	Garantía de participación de las organizaciones sindicales en las decisiones sobre plantas temporales suprimidas	

		de carrera administrativa, información de vacantes a organizaciones sindicales
	Cumplimiento de garantías sindicales adquiridas y favorabilidad	Mejoramiento del servicio de salud desde la optimización de los procesos administrativos, financieros, de información, de facturación e historia clínica unificada, directiva para suministro de transporte y ampliación de recursos para capacitación y juegos deportivos
		Promoción de jornadas ecológicas, cumplimiento de equidad de género
2017		
Convocado por el pliego presentado por organizaciones sindicales, filiales de las federaciones sindicales FEDEUSCTRAB, LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES, SUNET BOGOTÁ CUNDINAMARCA, UNES COLOMBIA y SINTRAGENERALES	Porcentaje incremento salarial 2017	Coordinación en la asesoría de producción de audiovisuales a las organizaciones sindicales, acceso a control social, préstamos inmuebles a las organizaciones sindicales
	Garantía de participación de organizaciones sindicales en los procesos de reorganización de las entidades públicas, divulgación de temas y acuerdos logrados, permisos y garantías sindicales	
	Cumplimiento de garantías sindicales adquiridas y favorabilidad en la aplicación de normas constitucionales y disposiciones legales	Estímulo en programas de vivienda, salud, prevención de acoso laboral, transporte, zonas de almuerzo, estímulo al vehículo ecológico
		Compromiso de cursos de emprendimiento empresarial, inducción y reinducción, dinámicas de proceso de

		paz en Bogotá, reubicación laboral por situaciones de salud
		Teletrabajo, ingreso por mérito a la carrera administrativa, información de vacantes, comisión de seguimiento a cumplimiento de normas de carrera administrativa, vestido y calzado de labor.
Convocado por el pliego presentado por las organizaciones sindicales para el año 2017	Proceso suspendido inicialmente por acción de tutela de la Confederación Nacional del Trabajo	Modalidad de teletrabajo que beneficie a madres cabezas de familia y a cargo de personas con discapacidad, reconocimiento de días compensatorios pendientes y no acumulación, evaluación a acreencias laborales adeudadas, asesoramiento en materia de pensiones
	Instrucciones de enfoque diferencial en aspectos de discapacidad	Impacto real en actividades de bienestar, compromiso para beneficios con la U. Distrital que beneficie a empleados del distrito, asignación para el fondo de capacitaciones y juegos distritales
	Incremento salarial de 2018	Encuesta de enfermedades catastróficas de empleados, priorización de exámenes médicos anuales, cumplimiento a recomendaciones médicas, mesa de seguimiento a la aplicación del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo
	Cumplimiento en aspectos de horario flexible y de atención de asuntos relacionados con el ejercicio de actividades escolares de hijos	Compromiso con el cumplimiento de normas de carrera administrativa y capacitación en evaluación del desempeño, cumplimiento de derechos de carrera administrativa y ampliación de plantas y cumplimiento de retén social

	Capacitación en negociación colectiva	Compromiso de presentación de normativa de empleados públicos del Distrito, continuación de acompañamiento a empleados próximos a pensión
	Favorabilidad y seguimiento al cumplimiento de acuerdos anteriores	Capacitación en aspectos de acoso laboral con enfoque de género y provisión de lugares de descanso
		Continuación mesas estamentales y mesas de diálogo
<i>Fuente: Fuente: Elaboración del investigador con datos publicados por la Alcaldía Mayor de Bogotá en 2016</i>		

Anexo H: Resumen negociación colectiva en la Secretaría de Educación de Distrital 2015-2016

PUNTOS SOLICITADOS	ACUERDOS ALCANZADOS	PROPUESTA DE ACUERDO
Cuota Extraordinaria Por Beneficio Convencional	Procederá en el caso de los afiliados y en el caso de los no afiliados sólo procederá sólo si lo autorizan expresamente	Sin verificación de cumplimiento
Protección del derecho de sindicalización	Reconocido por parte de la administración distrital	Sin verificación de cumplimiento
Permiso sindical	Se otorgan los permisos establecidos en el Decreto 2813 de 2013, radicando de manera oportuna la solicitud de permiso en los casos necesarios e informarán el cronograma de actividades	La administración se compromete a expedir los actos administrativos de permiso ágilmente, se entiende en estos los permisos para las asambleas sindicales y pueden solicitar espacios para su celebración
Sede sindical	Sindicatos que tengan asociados al menos a 25 empleados públicos de la Secretaría de Educación, se le habilitará un espacio en las instalaciones del sótano del edificio donde funciona el nivel central	Este espacio será de aproximadamente 96 metros cuadrados dotado con un módulo de escritorio, 3 sillas y un computador; una mesa de juntas con 9 sillas, conectividad e impresora central, disponible en el mes de diciembre de 2015, entregado mediante comodato anual según la vigencia del contrato actual de arrendamiento y, la adecuación y dotación se efectuará en el 2016
Capacitación sindical	Se incluirá en el Plan Anual de Capacitación de la secretaría temas relacionados con la negociación colectiva, derecho de asociación, democracia, liderazgo y demás relacionados con la actividad sindical	Los temas se incluirán de acuerdo con las iniciativas y propuestas que presenten las organizaciones sindicales antes de que culmine el primer trimestre de cada vigencia
Comunicaciones	Se conceden los espacios de promoción, divulgación y comunicación	Se dispondrá que, en las carteleras informativas, del nivel central y en las Direcciones Locales los sindicatos podrán publicar su información sí como la publicación de la información web de las organizaciones sindicales
Encargos y comisión docente	Se establecerá un procedimiento para conceder los mismos	Se revisarán procedimientos y se implementarán acciones de mejora a que haya lugar en la comisión de seguimiento
Traslados	Las asociaciones sindicales firmantes efectuarán observaciones de la Resolución 16296 de 2011 y de la Resolución Interna 073 de 2014 relacionadas con el procedimiento de traslado para personal administrativo	La administración se compromete a dar aplicación a la normativa vigente sobre la materia

Estabilidad, provisionalidad, plantas paralelas y planta de personal	Se respetarán los aspectos de estabilidad contemplados legalmente, se adelantará el estudio técnico con la apropiación de recursos para lograr la prórroga de la planta temporal hasta junio 30 de 2016	La Administración distrital ha avanzado en la formalización de la planta administrativa y ampliar la planta docente. La Secretaría de Educación culminará antes de septiembre 30 de 2015 el estudio del proyecto de modernización de la planta, con la hoja de ruta ante la Comisión del Departamento Administrativo Distrital del Servicio Civil y la Secretaría de Hacienda, antes de culminar el estudio de modernización se socializará a los sindicatos
Formación, capacitación, estímulos y apoyo educativo para funcionarios	Se expidió la Resolución No. 535 de 2015 que establece el programa de incentivos, reconocimiento para los servidores administrativos por antigüedad y celebración del día del servidor público el 1 de octubre de cada año. Se recibirán propuestas de mejoramiento de los sindicatos para 2016.	Se implementó la política de bienestar, capacitación, salud y seguridad en el trabajo mediante acto administrativo de la Secretaría de Educación aplicable al personal docente, directivo docente y administrativo, y en la que se diseñó el plan de acción de bienestar 2015. Se adelantarán gestiones para incluir en el anteproyecto de presupuesto 2016 adicional de mínimo 2.000 millones para educación formal de funcionarios administrativos
Salud ocupacional		Continuación del compromiso en la implementación de acciones de mejora en los programas de salud y seguridad en el trabajo de conformidad con las normas que regulan la materia para el personal administrativo, docente y directivo docente
Inducción pre pensionados y retén social	Se garantiza la protección laboral establecida en la ley.	Se ha establecido el programa para pre pensionados denominado “preparándome para un nuevo ciclo” y dentro de él se brinda asesoría jurídica
Transporte, cafetería,	Adecuación del espacio del sótano y ampliación del espacio de la cafetería durante el 2016, en el caso de las Direcciones Locales e Instituciones Educativas dependerá de la infraestructura de cada una de estas	Estudio y diagnóstico que de la Dirección de Construcciones a más tardar en el primer semestre de 2016 para las Direcciones Locales e Instituciones Educativas. Se incluirá en la prestación del servicio de transportes a personal administrativo zonas de transporte al personal docente y directivo docente
Puestos de trabajo, hacinamiento y vestido de calzado y labor	Continuación de la implementación de acciones para el fortalecimiento de la infraestructura, adecuación de los puestos de trabajo y fortalecer los medios tecnológicos en la entidad	Se continúa dando cumplimiento a la normativa vigente sobre la materia y la calidad de la dotación. Se implementará los mecanismos de entrega oportuna en las Direcciones Locales.
Plan de vivienda	Se buscarán alternativas para gestionar convenios con el FNA, la caja de compensación familiar y otras entidades, en los planes y programas de vivienda	Sin verificación de cumplimiento

Asignación de funciones y evaluación de desempeño	La SED continuará dando cumplimiento a la normativa vigente sobre la materia y realizará las acciones de mejoramiento a que haya lugar, las cuales redundarán en eficacia del proceso	Sin verificación de cumplimiento
Creación del cargo de pagador y almacenista	Las asociaciones sindicales presentarán propuesta para ser considerada por la Administración dentro del proyecto de modernización de la planta para la creación de estos cargos	Se debe presentar la propuesta el 30 de septiembre de 2015 y antes de culminar el estudio de modernización se socializará a los sindicatos los resultados del estudio
Nivelación salarial	Se radicó proyecto de nivelación de los funcionarios de la SED	La propuesta señaló que será financiada con recursos propios ante el Departamento Administrativo del Servicio Civil
Cumplimiento de acuerdos	Se conforma un comité de seguimiento al presente acuerdo colectivo, conformado por 1 delegado de cada organización sindical que sea firmante de este acuerdo	El comité se instalará 15 días después de suscrito el acuerdo, sesionará una vez al mes y tendrá plenas garantías de ley para su funcionamiento
<i>Fuente: Elaboración propia con tomados de los acuerdos laborales suscritos por la Secretaría de Distrital de Educación</i>		

Anexo I: Resumen negociación colectiva en la Secretaría de Educación de Distrital en 2017

2017		
PUNTOS SOLICITADOS	ACUERDOS ALCANZADOS	PROPUESTA DE ACUERDO
Permisos sindicales	Otorgamiento de días a la semana de permiso sindical conforme a los artículos 2.2.2.5.1 y 2.2.2.5.2 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo	Se otorgan permisos sindicales a la semana en proporción a los afiliados de los sindicatos
Capacitación sindical	Se estudia que la misma sea a través de universidades acreditadas	No se especifica cómo se adelanta dicha capacitación
Nivelación salarial y modernización	Se garantiza la participación y asesoramiento del sindicato en dicho proceso	Existe documento elaborado conforme a la contratación hecha por el distrito para la modernización y nivelación salarial
Procedimiento para provisión de encargos	Se expedirá reglamentación para la provisión de los encargos con establecimiento de encargos	Se considera cumplido el acuerdo
Situación de bibliotecarios y pasantías sociales	Se reconoce situación de bibliotecarios y se implementarán pasantías sociales	Las pasantías tendrán la posibilidad de cubrir vacantes
Permiso remunerado por cumpleaños	Se concede el permiso solicitado	Se condiciona a que, en caso de no poder tomarlo, sea opcional tomarlo en los 30 días siguientes
Formación y capacitación	Fortalecimiento del fondo de formación y se focalizarán las necesidades de capacitación	Suma adicional a presupuesto de formación y se garantiza cobertura de todos los empleados dentro de las posibilidades de la entidad
Traslados	Procedimiento de traslados	Se considera cumplido el acuerdo
Grupos de trabajo	Para funcionamiento del nivel central y de carácter transitorio	Sometido a decisión central de la administración
Seguridad y salud en el trabajo y diseño de evacuación de emergencias	Reconocimiento de mínimos de salud y calidad de vida en el trabajo, caracterización de puestos de trabajo	Cumplimiento de estudios mínimos y acompañamiento del Comité Paritario de Salud y Seguridad en el Trabajo en la caracterización y salida de emergencia
Cuota sindical y cumplimiento de acuerdos	Sostenimiento previo consentimiento escrito a no sindicalizados.	Información sobre beneficio por cuota convencional y comité de seguimiento

Fuente: Elaboración propia con tomados de los acuerdos laborales suscritos por la Secretaría de Distrital de Educación

Anexo J: Entrevista José Fernando Ceballos Arroyave

NOMBRE	José Fernando Ceballos Arroyave
CARGO	Asesor – Dirección Jurídica – Departamento Administrativo de la Función Pública
FECHA	7 de octubre de 2017

¿Cómo ha recogido la experiencia en Función Pública, en cuanto pues a la formación de las políticas que saca hacia los empleados públicos, en cuanto a las experiencias que ha adquirido en la negociación colectiva de empleados públicos?

Bueno, La pregunta que usted está haciendo, es muy amplia, muy amplia porque digamos voy a tratar de hacerle como un recuento muy rápido. Desde la expedición de la constitución lo que viene a hacer la constitución es extender la negociación colectiva tanto al sector público como al sector privado. El sector privado ya la tenía, y parte del sector público la tenía especialmente los trabajadores oficiales. Más no los empleados públicos. Los empleados públicos estaban excluidos de la negociación. Después viene, se incorporan dos convenios de la OIT y se convierten en leyes de la república. NO vamos a hablar tanto del marco legal porque el marco legal ahí lo tenemos. Y se expide el Decreto trescientos 535. Hasta ahí digamos que las organizaciones sindicales y antes de la constitución presentaban peticiones respetuosas, como sí, las peticiones que presentaran los servidores empleados públicos, perdón, fueran irrespetuosas, en relación con las condiciones laborales de sus empleos.

Sin embargo, el decreto 535 no tuvo un buen desarrollo, en razón a que, no establecía un procedimiento. Sale después el decreto 1092 que fue el primer decreto con el cual se desarrolló la primera gran negociación en este país. Que fue la del año 2013, el decreto es del año 2012, en donde el gobierno nacional se sentó con las centrales obreras, federaciones y confederaciones de sindicatos a negociar las condiciones de empleo.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que como la negociación en el sector público no estaba para los empleados públicos, tuvimos que aprender a negociar. Tanto entidades como sindicatos. Los sindicatos no sabían negociar. Los sindicatos de empleados públicos, porque la negociación no se daba. Sin embargo, los sindicatos siempre han presentado muchas solicitudes, y algunas negociaciones se adelantaron sin el marco legal del decreto 1092 es decir, llegaron a algunos acuerdos dentro de la dinámica que llevan las organizaciones sindicales.

Pero ya dentro del marco legal del 1092. En el año 2013 fue la primera vez que el gobierno nacional representado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Planeación Nacional y Función Pública, nos sentamos con los sindicatos en una mesa y llegamos a la conclusión como uno de los logros es que si nos podemos sentar con las organizaciones sindicales –nos podemos estado, a negociar las condiciones de empleo dentro del marco legal previamente establecido, que es o que fue en su momento el 1092. El 1092 recogió la jurisprudencia que había en materia de negociación colectiva.

La jurisprudencia de la corte constitucional especialmente, que nos decía: hay muchas sentencias, pero especialmente la 1234, donde nos dice qué es la negociación qué se puede negociar, nos decía que la negociación no es plena, que hay que respetar el presupuesto, por qué no es plena, porque se respetan unas competencias constitucionales y legales y que, en definitiva, lo que debe establecerse es un procedimiento para llevar a cabo la negociación. Entonces el 1092 lo que establece es el procedimiento. Y nos sentamos y negociamos.

Y con fundamento en ese decreto se negoció, año 2013 y 2014. El gobierno nacional, también dentro del acuerdo que se suscribió para el año 2013 dijo que se revisaría el decreto y que, de manera conjunta, se propondría un nuevo decreto. En razón a lo que se acordó en su momento, el gobierno y las centrales obreras, se sentaron, nos sentamos y elaboramos de manera concertada el decreto 160 del 2014 y con fundamento en el decreto 160 desarrollamos la negociación del año 2015 y 2016. Reiterando que es procedente que nos sentemos a hablar de la condición de empleado, y estamos haciendo negociaciones cada dos años o por periodos de dos años. Es decir que se ha roto una barrera o un muro que había entre las organizaciones sindicales que es que las entidades no se sientan con las entidades públicas porque hay una prevención, porque hay una mala concepción de que gobierno nacional y sindicatos se repelen. (...) No es cierto, nos hemos sentado, en buenos términos, cada uno desde sus puntos de vista. Hay puntos en que se han accedido a las peticiones de las organizaciones sindicales. Voy a mencionar dos:

Se solicitó que se hiciera extensiva la prima de servicios a las entidades de nivel territorial. En razón a ello se expidió el decreto 2351 que crea la prima de servicios en el nivel territorial que no la tenían como elemento salarial en el 2014 y también, se expide el decreto 2418 del 2015 que hace extensiva la bonificación por servicios prestados en el nivel territorial.

Es decir es una muestra de que efectivamente nos podemos sentar, negociar, acordar elementos y en el año, finales de 2015 creo fuimos invitados por la OIT la Organización Internacional del Trabajo, a un encuentro, de todos los países del caribe donde se estaban exponiendo las experiencias de las entidades públicas frente a la negociación colectiva y Colombia está como uno de los países líderes, en materia de negociación colectiva en el sector público, donde se ha demostrado por estadísticas tanto de la OIT, que le han reportado las diferentes organizaciones sindicales, que si se puede negociar con el estado.

Es decir, es un referente. Ya Colombia no está, se ha salido un poco del marco nacional y ha trascendido al marco internacional, en donde los mismos sindicatos han venido reconociendo que si

puede negociarse con el estado. Que eso es trascendental para la negociación colectiva en el sector público.

Luego el Decreto 10 se expide el decreto 1072 del 2015 que es el único reglamentario del sector trabajo, donde se compila el 160, lo único que hacen los decretos únicos reglamentarios es recopilar compilar perdón, los decretos reglamentarios y en ese se compila el 160. Ya con fundamento en el decreto 1072 se desarrolla la negociación del año 2017 que se negocia para 2017 y 2018. Es decir que con fundamento en el marco legal que se ha expedido en el actual gobierno, en el gobierno del Doctor, del presidente Santos se ha podido desarrollar tres grandes negociaciones colectivas. Donde hemos acordado una gran cantidad de temas:

Temas salariales, temas de bienestar, temas de horarios, temas de o sea todo aquello que incide en la relación laboral. Y en aquellos temas en que definitivamente, no hay acuerdo. Si hay acuerdo por supuesto se han firmado las actas. ¿Qué ha sido positivo? Que si bien los pliegos, se han presentado una gran cantidad de pliegos, repeticiones, lo que hemos hecho es una comisión de seguimiento, donde a partir de la suscripción de las actas se hace un seguimiento bipartito entre gobierno y centrales obreras para hacerle seguimiento a los puntos que se han acordado y poder verificar el cumplimiento de los acuerdos. Es decir, que no es solamente acordar sino acordar y como consecuencia del acuerdo, cumplir.

Que es lo que hemos hecho a través del gobierno nacional. Por decir algo, desde el 2013 se ha venido acordando que el gobierno nacional aumentara la inflación más un 1 % por productividad, eso se ha respetado desde el 2013 hasta la fecha. O sea que a pesar de la difícil situación económica por la que atraviesa el país se les ha dado cumplimiento a los acuerdos.

Es decir que, el marco legal que tenemos ha servido de soporte para. Sin embargo, encontramos algunas entidades, algunas administraciones a nivel territorial especialmente, que no han negociado. Como una reticencia a negociar por eso, a través del Ministerio de Trabajo y nosotros como función pública hemos estado generando capacitación, circulares, directrices, encaminadas a que la negociación colectiva en el sector público es un derecho de los empleados públicos, y en razón a ella debe llevarse a cabo. No es tanto que la organización sindical diga: Yo no voy a negociar, porque no quiero negociar, o porque no son temas de mi competencia. No. Hay que sentarnos a negociar y producto de la negociación saldrán unos acuerdos y unos desacuerdos o acuerdos parciales.

O sea que lo que yo entendería en principio que básicamente pues, la periodicidad ha ayudado positivamente a que también sea esta negociación una forma de instancia como de encontrar cuáles son las necesidades por parte de las organizaciones en cuanto a los empleados públicos

No. Las organizaciones sindicales piden muchas cosas. Todas dentro del mejoramiento de las relaciones laborales, ahora, hay es que conciliar esas necesidades frente al manejo presupuestal,

frente a las posibilidades del estado, frente a las necesidades mismas de los empleados públicos, es decir se hace todo un análisis, una ponderación para poder finalmente llegar a la al acuerdo final. No quiere decir que todo lo que a mí me presentan las organizaciones sindicales yo tengo que terminar en un acuerdo. Eso no es cierto, pero para eso, se tendrán que dar los argumentos de ambas partes para finalmente decir si es o no procedente el acuerdo respectivo

Me llama la atención que precisamente la resistencia a nivel territorial, qué han detectado de las razones por las cuales a nivel territorial ha tenido....

No algunos nominales dicen: no negocio. Más creemos nosotros o yo particularmente que, no es tanto por no querer negociar sino más por un desconocimiento de la norma. Cuando hay especialmente, cambio de mandatarios, nuevos servidores públicos, entonces, traen como una concepción errada pero hay que hay que venir señalando que, a lo largo de la historia, el sindicalismo ha venido cambiando, ya no es tanto el armarse de las banderas de su organización sindical y hacer marchas por marchas, sino que ha venido ya de una forma más propositiva, que eso también es importante para las conquistas laborales que ellos han logrado, antes era el discurso por el discurso, hoy eso ha cambiado sustancialmente.

Veo también en que en las actas de acuerdo que ha suscrito Función Pública muy particularmente ya se ha aceptado básicamente que tienen algún tipo de participación los sindicatos en ciertos aspectos de la administración, pero no obviamente como una instancia decisoria sino...

Si, por ejemplo, que se le den a conocer los autos administrativos, pero no porque sea objeto de la negociación sino porque el marco legal que tenemos hoy tenemos un marco más participativo, están las veedurías ciudadanas, está la participación, entonces (...)

Entonces, es importante pero no solamente se han expedido grandes normas, está el Código de Procedimiento Administrativo, de lo contencioso y administrativo donde se deben dar a conocer las regulaciones, entonces, armonizando hoy el marco legal frente a la negociación colectiva es pertinente es procedente dar a conocer, a participar de algunas de las decís no tanto de las decisiones, a participar más activamente dentro de algunas de las formas de desarrollar las funciones las entidades públicas, frente a las organizaciones sindicales, en pro de sus afiliados que son los empleados públicos.

Entonces en ese sentido se les ha accedido y se les ha concedido (...)

Entonces digamos que todo ha sido consecuente con un nuevo marco legal que nosotros ya tenemos el estado colombiano ha venido pregonando, expidiendo, sacando adelante, que en definitiva ayuda mucho a la administración del talento humano al servicio del estado.

No quiere decir que seamos que no nos pueden tocar, que no nos pueden mirar al interior de las entidades claro que sí, que es lo que hacen las organizaciones sindicales, eso no digamos no riñe con la identidad propia de las entidades públicas.

Dentro el desarrollo de las negociaciones colectivas, ¿cuál ha sido la experiencia de la comunicación entre estado y organizaciones sindicales?

No. Bien buena, por eso le decimos, por eso le dije ahorita es ha sido fluida, frente a las peticiones ellos han presentado sus argumentos, nosotros contraargumentamos o aceptamos o decimos se puede o no se puede, dentro del respeto. Es decir, qué si nos podemos sentar a negociar, a hablar de las condiciones laborales. Sin embargo, dentro de las peticiones que presentan peticiones que desbordan las condiciones laborales del empleo, entonces a estas peticiones se desechan, se desechan en el sentido de que se explica que esto, no hace parte de las condiciones laborales.

Básicamente y ya para cerrar, ¿Cuáles son las expectativas o lo que básicamente uno siempre ve al futuro las negociaciones porque son cada dos años?, ¿cómo ven esto particularmente, especialmente el departamento, las negociaciones colectivas?

Digamos que hay una parte fundamental del departamento y es que nosotros hemos servido de soporte técnico en la negociación. Nosotros podemos desarrollar una negociación en uno o dos sentidos, la general y la particular. La general es la que se presenta al presidente de la republica que tiene cobertura para todos los servidores, en donde dice el decreto 1072 que es una instancia obligatoria o que los representantes del gobierno nacional son: Planeación Nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo y Función Pública. Quiere decir que nosotros siempre somos instancia para participar en la negociación.

Y frente a eso nosotros somos los que, técnicamente manejamos o somos competentes para pronunciarnos en materia de empleo público, y desde ese punto de vista prestamos un soporte técnico y legal a la negociación colectiva. Quiere decir que el departamento está muy bien posicionado, casi que la negociación sino está el departamento, las organizaciones sindicales hacen un alto en el camino, entonces quiere decir que el departamento está muy bien posicionado o si me permite la palabra muy bien rankeado, en materia de negociación, por el conocimiento que tenemos de los temas de: empleo público, entiéndase plantas de personal, estructuras, organizaciones, capacitación, bienestar, estímulos, administración de personal, o sea, todo lo que nosotros manejamos, los temas de competencia del departamento, que están en el decreto 430 del 2016 son fundamentales para desarrollar una negociación. Entonces como lo vemos hacia futuro, el departamento está cada vez más posicionado dentro de la misma negociación.

Anexo K: Entrevista Carlos Castañeda

NOMBRE	Carlos Castañeda
CARGO	Presidente – Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano – Sunet
FECHA	25 de octubre de 2017

Tres aspectos iniciales referentes sobre la negociación colectiva de empleados públicos, y son: ¿Cuáles son los impactos que usted observa, aciertos y desaciertos que tiene este mecanismo de negociación, ahora que ha tenido este recorrido histórico?

Pues yo creo que el haber conquistado el derecho, primero es muy importante y es un logro de una batalla política del movimiento sindical, contra el gobierno colombiano, en escenarios internacionales. En la OIT y en los escenarios donde se revisan las cláusulas laborales de los Tratados de Libre Comercio. Entonces desde ese punto de vista es un avance en el derecho de la negociación colectiva, pero es un avance incompleto todavía porque en Colombia no existe un mecanismo, alternativo, distinto a la negociación para solucionar las controversias, cuando no hay un acuerdo en la mesa y no está formalmente establecido el derecho ni de huelga, ni el arbitraje como mecanismos de solución, lo único que tenemos es una mediación que no sirve para nada. Desde ese punto de vista, pues quién no tiene fuerza para pelear por su acuerdo, está condenado a no poder sacar adelante cosas con alguna importancia.

Entiendo, entonces usted observa que estos dos elementos son una deuda importante que tiene el mecanismo como tal, o sea simplemente hacia un mecanismo formal en ese caso.

No. Es sustancial en cuanto a la negociación, pero es formal en cuanto a que ha omitido desarrollar dos aspectos que son muy importantes para que haya libertad sindical completa y se garantice lo que dice la constitución política. El derecho a asociación y el derecho de negociación colectiva.

Comprendo. Hay una cosa particular dentro de lo que define la misma norma de la negociación colectiva en empleados públicos y es que ellos hablan de condiciones laborales. Todavía las relaciones laborales no se pueden construir propiamente dentro del ámbito entre trabajadores y el estado.

Lo que pasa es que la negociación de los empleados públicos, por varios aspectos de la Constitución política implica que, aunque, las partes se ponen de acuerdo en lo que se va a hacer, es el estado quien lo materializa mediante una decisión política que se vuelve un acto administrativo.

Las primeras negociaciones entre el 2013 y el 2015, pues obviamente teniendo en cuenta ya los decretos 1092 y el 160 pues porque el 535 no fue una operatividad como digamos funcional, pues recuerdo lo que habíamos hablado con los compañeros como le había comentado a Don Carlos, pero se observa por ejemplo que en el de 2017 hubo muchos más desacuerdos y muchos más elementos retirados de la negociación, o sea se retiraron y finalmente como que pareciera como que el mecanismo logra amansar ese tipo de solicitudes del sindicato. Sigue siendo muy...

Pues, el mecanismo también tiene que ver con otro asunto que juega y es el aspecto de la correlación de fuerzas. Siempre, pues incluso cuando no había instrumento de negociación, FECODE había negociado porque es un problema también, de la correlación de fuerzas. Pero el estado social de derecho debe garantizarle también, y en especial a quien no tiene fuerza que tenga la posibilidad de negociar, entonces nuevamente el dilema: pues quien no tiene fuerza sí queda sometido a los vaivenes de la voluntad política del gobierno nacional o de las autoridades territoriales.

Una pregunta que me surge acá dentro de las cosas que pueden negociarse y lo que no se negocia, pues el Estado señala que obviamente no se puede negociar ni la estructura ni los aspectos legales que tienen que tramitarse por ejemplo por instancias superiores. O que definitivamente no está en mano de los negociadores porque obviamente los negociadores tampoco van a someter ciertas situaciones del gobierno a juego y es, por ejemplo, finalmente los aspectos, ya se mira más al estado como un aspecto industrial como una empresa y obviamente lo que está en la medición a través, la medición y el juego con la estabilidad. Eso también influye necesariamente en ciertas, solicitudes que hace el sindicato por ejemplo de que, hay que revisarse los instrumentos de evaluación, hay que revisarse cómo es que se miden a los empleados y, como esto afecta su estabilidad.

Bueno, la regulación del decreto, cuando usted regula un derecho debe decir cómo se ejerce, siempre nos ha resultado un absurdo que el gobierno unilateralmente decida que en el derecho sobre cómo se negocia, se diga que no se negocia y porque hay algunas cosas a las que les pone un veto. Por ejemplo, el gobierno dice no negociamos la estructura del estado. Y resulta que si los trabajadores estatales consideramos que es necesario que exista una institución que atienda una necesidad muy sentida de la población. Es absurdo que no pueda ser puesto en discusión y argumentado de parte y parte. Otra cosa es que no nos podamos poner de acuerdo. Pero que no lo podamos negociar, que no lo podamos poner dentro de las aspiraciones nuestras es una cosa que no tiene ningún sentido.

Y en relación con otros aspectos, pues bueno es parte de las condiciones laborales, cuando usted me dice, por ejemplo, el tema de la evaluación del desempeño. Bueno, Esa tiene una connotación, y es que, negociamos con un gobierno pero el gobierno no es todo el Estado, hay algunos entes del estado que son autónomos por Constitución Política, como la Comisión Nacional del Servicio Civil, los entes de control, la rama judicial, y entonces, la negociación tiene que

involucrar a las autoridades propias de esos entes y pueden decir no y desde esa perspectiva pues creo que nos toca avanzar más en algunas discusiones sobre cómo es el derecho a la negociación porque justamente con el instrumento de evaluación que hay vigente en este momento que lo expide la comisión nacional, tenemos reparos, y La comisión fue invitada para dar su opinión y dijo no estoy de acuerdo con cambiarlo y sencillamente, ahí quedó la negociación de ese punto.

Hay un punto álgido obviamente pues teniendo en cuenta la coyuntura de lo que sucede ahorita en la DIAN, y es el aspecto del cumplimiento y el seguimiento a esos acuerdos. Obviamente entiendo que, en las convenciones colectivas, pues obviamente el Código Sustantivo del Trabajo tiene la forma en que los sindicatos puedan hacerlo efectivo. Esta también es una parte incompleta que tiene también el mecanismo, finalmente es un acuerdo, no es...

No, Pero, es decir, si tiene mecanismos para hacerlo cumplir. El tema es un poco la efectividad de los mecanismos. El primer mecanismo lo tiene el propio decreto y es la constitución de una comisión de seguimiento, entonces ahí se revisa permanentemente que se acordó y cómo va el cumplimiento de lo que fue acordado: Si está cumplido dentro del tiempo, qué dificultades ha habido, algunos acuerdos no son solo del gobierno por ejemplo sino que pasan porque deben ir al congreso de la república y entonces, O el gobierno pone como pretexto la autonomía del congreso y que no puede incidir más allá o efectivamente el congreso ejerce sus propias facultades y prioriza otras cosas y nos pone en apuros o se ponen de acuerdo para decirnos una cosa y hacer otra, que es parte de la costumbre y realidad que se vive en este país, y eso pasa también a nivel local cuando pasa por la necesidad de que se apruebe algo por las asambleas o los consejos.

Y la otra parte relacionada con los mecanismos de cumplimiento pues es todo el tema judicial pero bueno. En primer lugar, pues aquí en el contexto actual del país, la credibilidad del tercero imparcial que es la justicia está bastante venida a menos y eso no significa, sino que se ve algo que se suponía y se sabía tal vez, desde hace mucho tiempo pero que, ha salido a la luz pública desde las altas cortes y sí eso es permeable, pues de ahí para abajo el resto del aparato judicial es imaginable más o menos sí como puede ser. Todos los jueces no serán así con toda seguridad, pero uno no sabe en manos de qué juez cae y a uno le queda siempre la duda si ese tercero imparcial es imparcial realmente o no y entonces ese mecanismo queda ahí como en duda.

Y el último mecanismo que hay pues es la movilización. Casualmente que es lo que hacen los compañeros de la DIAN, y que es el mecanismo que debe acompañar y conjugarse con otra serie de estrategias dentro de toda la estrategia de la lucha política del movimiento sindical, para reivindicar sus derechos laborales o previamente para lograrlos en la negociación o para materializar un acuerdo que ya está pactado.

Ahí entrándome en esa parte de las estrategias entendería yo entonces, por ejemplo: una situación es la estrategia formal o la institucional o sea acudir a la institución o sea finalmente, si

hay una bondad en la institución creada de la negociación colectiva, pero pues obviamente con sus debidas falencias eso habilitaría la manifestación u otro tipo de estrategias alledañas, ajenas o que son los últimos reductos en caso de que la institución no funcione, por ejemplo.

Si claro, es decir, eso siempre es parte de las posibilidades y si hay condiciones siempre deben utilizarse, yo soy partidario de eso. En términos prácticos es el derecho a la huelga, casualmente a propósito de la coyuntura con los pilotos de Avianca. Pero si hay algún instrumento que es eficaz a la hora de conquistar nuevos derechos o de hacer que se cumplan los que se tienen, cuando quiera que sean incumplidos, es la huelga lo que pasa es que en Colombia está constitucionalmente el derecho a la huelga, pero la corte encargada de revisar la legalidad de las huelgas, por todos los formalismos que usted quiera le da un 80/20 al derecho a la huelga, fallando en contra de los trabajadores.

Cada vez que algo llega a la corte suprema y se trata del derecho a la huelga, en general por cualquier formalismo, resulta siendo castigado y no reivindicado como manda la constitución política. Entonces si no se tiene suficiente fuerza, hay que saber calcular y por eso es parte de la estrategia política. Hay que saber cuánta fuerza tiene, hasta donde le alcanza a uno para poder mantener una huelga y conseguir ciertos objetivos y hasta dónde y en qué momento le toca replegarse un poco en ese ejercicio porque ya expone demasiado a la gente.

Dentro del desarrollo de la negociación colectiva, este año hubo dos eventos particulares: por ejemplo, el paro de maestros y curiosamente, unas organizaciones sindicales nuevas que aparecieron en el margen y que frenaron este año la negociación. ¿Ésos tuvieron algún tipo de incidencia directa en el desarrollo de la negociación de este año?

Pues desafortunadamente obstaculizaron el desarrollo y la dinámica del proceso este año. Yo soy partidario de que se ejerza la democracia sindical. Bueno si quieren constituir 1000 centrales sindicales eso es absolutamente inconveniente. Pero de acuerdo al ordenamiento colombiano eso es factible y es posible. Lo que pasa es que, si se constituyeran 1000, no se puede caer en el absurdo como tal vez lo interpretó el consejo de estado en la sentencia que sacó: de Que entonces los 1000 deben tener representación en la mesa porque entonces habrían 1000 negociadores y eso desde el punto de vista real, lo que hace es atentar contra el derecho a través de un abuso del derecho que cometen algunas personas y desde el punto de vista político pues ni hablar.

En lugar de propender porque las tres centrales que teníamos antes lográramos unificarnos lo que ha ocurrido es que han aparecido nuevos actores que han considerado unas alternativas distintas, y han ejercido su derecho de crear sus microempresas sindicales y ponerles el nombre de centrales.

Ese término es bastante particular. Finalmente, una pregunta pues más de la actividad del sindicato y es ¿Cómo es la relación de comunicación, por ejemplo, con la central obrera de ustedes en este aspecto de la negociación colectiva a nivel nacional, o con otras federaciones?

Bueno, Hacia adentro es un aspecto de la democracia sindical y de la representatividad. Nuestra organización es fruto de la fusión de siete organizaciones sindicales en su origen, otras más se han venido fusionando, ya perdí la cuenta exacta de cuantas, en este momento, pero hoy en día, somos 6.600 trabajadores y eso hace que tengamos un espacio de representatividad frente al ejercicio de la negociación. Además, porque no somos simplemente una fusión somos una fusión en el marco de una decisión política de la central y es la de organizar su estructura interna en sindicatos sectoriales, por ramas de la economía o de los servicios, para este caso, para los servicios que presta el estado.

Entonces nosotros estamos cumpliendo una decisión del congreso y digamos que eso también da una cierta prerrogativa sobre a otras organizaciones que, aunque están allí, no han hecho o no han podido materializar un esfuerzo de unidad en el criterio que se planteó. Y lo concreto es que pues, si las organizaciones son representativas tienen un peso específico en la democracia sindical. El mayor peso lo sigue teniendo el magisterio que tiene más o menos la mitad de los miembros del comité ejecutivo.

Nosotros en nuestro sindicato no tenemos miembros en el comité ejecutivo, tenemos aliados, pero esperamos tenerlos en las próximas elecciones, tal vez, en el otro año, y creemos que eso va a mejorar también las condiciones de nuestra representatividad. No obstante, nosotros hemos ejercido la secretaría técnica del proceso de negociación y hemos estado directamente en la mesa de las negociaciones, y hemos tenido la posibilidad de intervenir, porque allí las cosas se definen por consenso. Entonces lo más importante es tener el derecho al voto. Porque nadie vota sin el derecho a opinar y a incidir con la opinión.

Comprendo. ¿Ustedes ven útil la participación en la política propiamente?

Por supuesto.

O sea, como actividad, partido...

Como actividad, como la principal expresión de una sociedad. La organización sindical es una parte, de la lucha política, pero la lucha política es mucho más amplia y abarca muchos sectores que no son abarcados dentro de la actividad sindical. Entonces, cualquiera que quiera realmente tener una incidencia en las condiciones laborales de la totalidad de los habitantes de este país, pues no puede pensar que se va a hacer solamente a través de la lucha sindical, sino que debe hacerse a través de la lucha política. No le puede decir usted a los jóvenes estudiantes que aún no están trabajando que se proyecten a que deben estar algún día afiliados a un sindicato. Ni le puede decir a los pensionados que ya no están que deben seguir en el sindicato.

Entonces hay sectores, hay personas que nunca se organizan porque su actividad económica está concentrada en el hogar. Muchas mujeres son así y no van a estar en un sindicato. ¿En Dónde podrían estar? En la lucha política, en un partido político que interprete el sentir y sus propias problemáticas. Entonces, claro que valoramos la importancia de la lucha política y casualmente estamos en una discusión en este momento con el gobierno sobre cómo se reglamenta el derecho de

los empleados públicos a participar en política. La constitución dice que tenemos ese derecho, pero quién lo ejerce hoy, es sancionado porque no existe una ley estatutaria que ordena la constitución que se expida y estamos en la discusión en este momento con el gobierno, de que ese tema sea regulado mediante una ley estatutaria y posiblemente, no una ley exclusivamente, dedicada a este tema sino dentro de la ley de participación ciudadana que está en discusión, a propósito de los acuerdos de la Habana.

Anexo L: Entrevista Carlos Enrique Barrera y Mauricio Ernesto Quintero

NOMBRES	Carlos Enrique Barrera y Mauricio Ernesto Quintero
CARGO	Directivos – Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano – Sunet
FECHA	14 de octubre de 2017

Tenemos sesenta y ocho instituciones aproximadamente de sesenta y ocho a setenta instituciones afiliadas al sindicato. Trabajadores afiliados al sindicato. Manejamos en Cundinamarca aproximadamente, entre mil quinientos y mil seiscientos trabajadores. El censo de septiembre del año pasado, de hace un año, nos daba mil trescientos ochenta y cuatro, el censo. Y lógicamente, pues hay diferencias con lo que se tiene reportado a la Nacional porque se dice que son mil trescientas catorce, mil trescientas quince, y nosotros, pues realmente no hemos sabido consolidar esa base de datos de cuánto realmente tenemos, pero más o menos está alrededor de los mil quinientos.

En la relación laboral hay de diferente índole, o sea, problemática entre la relación empleador - trabajador hay de diferente índole. Pero la problemática general no la establecen los municipios, no la establece el empleador, está regulado dentro de las mismas normas que saca el congreso y que saca el gobierno nacional. Y lógicamente, tener sindicatos de base, en un municipio es como tener un contentillo para el trabajador y a la vez, un pataleo de parapléjico. No hay efectividad en la relación. No hay una efectividad que trascienda realmente, el reconocimiento y los derechos de los trabajadores, salvo el aspecto económico y entonces eso conlleva a que el sindicato se atomice.

Los mismos trabajadores creyendo que se están organizando en procura de la defensa de sus derechos y dignidad se están atomizando porque se circunscriben únicamente en el marco gremial, en el marco economicista. No hay una visual que trascienda lo social, no hay una visual que trascienda en el aspecto de educación. No hay una visual que trascienda en el aspecto de controvertir las políticas de estado que están reglamentadas y como tal desde un escenario local es difícil incidir en que esas políticas de estado cambien. No es fácil.

Otro factor que puede parecer incipiente pero que es importante, es necesario es comprender la magnitud de los derechos humanos. Sí anteriormente, el estado brindaba garantías en la educación a través de las materias que veíamos: sociales, historia, ciencias naturales, ética, urbanidad, religión, historia patria; en todos ellos, de alguna manera, pero muy incisiva, de manera incisiva, contemplábamos de manera reiterada el tema de los

derechos humanos. El tema del cuidado del medio ambiente, el tema de soberanía nacional, el tema de los derechos humanos los veíamos en muchas materias. Hoy en día, no se sopesan, no se trasciende en el análisis de materias para magnificar lo que es el reconocimiento por el otro, independientemente que sean derechos humanos.

Pero no se magnifica el reconocimiento del otro, y Entonces aprendemos a hablar como loros: primero yo, segundo yo, tercero yo. Y lo otro, contemplar un mecanismo de que lo que yo he aprendido en la vida desde mi la infancia, ese es el conocimiento único y entonces eso me limita incluso a trabajar en equipo por magnificar la esencia de un tejido social.

O sea, sensibilizar sobre la humanización de un tejido social es difícil cuando carecemos de elementos de juicio de formación. Y recordemos que la educación en Colombia es una educación mediocre, por un lado, desde sus procedimientos enfocados a la ley del arrastre para pasar una materia o de rogarle a un maestro por pasar una materia. Y así mismo lo desarrollamos en nuestras labores, en nuestro compromiso cotidiano, incluso dentro de la relación de un hogar.

O sea, esa misma educación que hemos recibido nos lleva a ser mediocre. ¿Qué podemos esperar? si nosotros como sindicato no fundamentamos la esencia de valores y principios dentro del escenario de la relación del trabajador y nosotros nos vamos a fortalecer una organización por el tema de competencias: El compañero tiene problemas de salario, ahondemos el salario. El compañero tiene problemas de pensión, demandemos el tema de pensión. El compañero tiene problemas de estabilidad laboral, entonces hay situaciones y sentencias que abogan por la estabilidad laboral o hay sentencias que abogan por la salud del trabajador.

Pero dónde está el simiente como tal, que le dice al trabajador usted es un ser, el deber ser suyo como persona, donde están los principios y valores que rodean todo ese entorno de competencias si no se fortalecen. Incluso para poder solicitar un pliego de peticiones, para poder enfocar un pliego de peticiones los compañeros son ligeros en sus apreciaciones y si se suelta a ellos el manejo, prácticamente descuadernan un pliego, en lugar de fortalecerlo. ¿Qué falta en la esencia de la humanización de un tejido social?

No es llegar a pedir para competencias o para suplir o que se vea el accionar de la organización sindical. Es empoderar el tejido social que se necesita para construir sociedad. ¿Dónde se humaniza un tejido social si no hay sensibilización? ¿Qué paz pretendemos humanizar si la misma paz que la doctrina de este estado es desarraigado de lo humano al ser humano? ¿Cómo nos abrimos espacio los empleados públicos? Una característica enorme

dentro de la maqueta del empleado público. Nos abrimos espacios frente a mi necesidad, dándole cosas al de al lado ¿Por qué? Primero, porque traficamos con el político sobre nuestras necesidades, nos prestamos para que el político trafique con nuestras necesidades, trafique con las necesidades del entorno familiar, del entorno de la persona. Del deber ser, del resguardo a su humanidad. Y entonces, nos abrimos espacio en defensa de esos derechos, echando al agua al otro, siendo sapo o acusando al otro, o incluso afectando a la organización siendo soplón con el empleador.

Son varios factores que dentro de ese entorno de sindicalización tenemos que tener cobertura, tenemos que tener una dinamización mucho más amplia que el de formalizar sobre competencias ¿Por qué la juventud, anteriormente, dentro de la que yo me he encontrado formado hace cincuenta y cuatro años, por qué teníamos un cierto sentido de descontento y rechazo a lo que vivimos? Llegamos a crecer y si alguien actuaba en contra de esto, lo reprobábamos.

En cierta forma la misma educación del estado estaba fundamentada a resguardar esa dignidad del ser humano, a fortalecer los derechos humanos. Y hoy en día, la educación que se ha recibido desde muchos años atrás, desde que se tenga conocimiento desde el año 1975-1980, hacia acá. La educación se ha ido desligándose de la necesidad del reconocimiento del otro, y por el contrario se ha fundamentado en temas de la educación romana, de pan y circo para el pueblo, entonces viene el tema de rock al parque y viene el tema de trasladar temas de afectaciones de cultura internacional aplicarla en Colombia. Y veamos como Caracol y RCN daba noticias sobre las pandillas en Holanda e Inglaterra, de los grupos de fútbol y ya cuando se sensibilizó y se humanizó una conducta, una doctrina de amenaza ¿Cuándo volvieron a traer noticia de bullying y matoneo de los equipos extranjeros?, ¿Cuándo volvieron a hacer apología a esto? Si ya no era necesario, ya nosotros estábamos inmersos en esa sociedad de consumo. Ya esa conducta la veíamos rara, ahora es propia.

No más veamos las telenovelas, ¿Cuántos hijos de nuestros hijos aprendieron a decir sisas, o perrito o en el lenguaje común de incluso ver a una mujer incluso decir marica? porque las películas y las novelas colombianas se enfocaron a eso. Donde se pierden los valores a través de los concursos de realities acá en Colombia, pan y circo, dormidera para un pueblo, donde los antivalores se afianzan más que los valores. Vaya ver si alguien con criterio de humanidad gana un reality. Si no es por componenda de la corrupción que hasta en eso permea la corrupción para decir que quién va ganando por idoneidad, por madurez, por tener un sentido social, a ese hay que hacerle el cajón porque hay que sacarlo porque no nos permite ganar. Eso lo establecen los benditos realities. Y esa es la conducta que se forma un común denominador para que nosotros incluso, menospreciemos que nuestra dignidad como personas vale oro.

Entonces el reflejo de la cotidianidad se va a ver inmerso incluso en la estructuración de un pliego de peticiones de una negociación colectiva. Esa realidad resumida la vamos a ver traslapada en un documento, llámese pliego y va a reflejar la esencia de lo que somos. Entonces cómo poder contribuir e incidir en la política sí la educación que hemos recibido es mediocre, y entonces, en lugar de pedir unos cambios estructurales del sistema, vamos a pelear por boronas. Enseña a los sindicalistas a pelear por boronas, nos limita la capacidad de entender que nosotros podemos ser dueños de esa panadería. De la que gesta toda la armonización para controvertir las políticas de estado.

Ustedes consideran ¿Cuál ha sido el impacto que realmente ha tenido el procedimiento de negociación colectiva en el nivel territorial, ya en estas últimas tres negociaciones, no cuento la del 535 porque elementalmente, este es un decreto operativo?

Si se pudo, aquí en Cundinamarca sí se pudo. Incluso cuando el compañero (Carlos Quintero) abanderó el proceso de la negociación. -No, pero usted qué se va a meter en eso. Y lo hizo, contra vientos y mareas, lo hizo, lo asumió. Estos fueron los primeros cimientos del proceso. Después vino el 1092 de 2002 y aún con todos los vericuetos sobre eso logramos construir, logramos generar, y aún en el proceso avanzamos situaciones de índole economicista y gremial, pero que digamos prácticamente como que son aspectos de tomar decisiones por la vía de la reforma, pero sin sugerir cambios a la estructura. Ejemplo: el tema de salud.

Mire que hasta esa percepción de la salud nos lleva a decir: Hay que acabar con las EPS. Porque no le están sirviendo al sistema, no le están sirviendo a la población.

Bueno y si tenemos un sistema corrupto, porque no decimos entonces que se cambie el sistema, que acaben con el sistema o bien que se reforme el sistema. Somos muy ligeros en la apreciación. Tenemos la problemática de salud: No es que las EPS se están enriqueciendo, están haciendo ochas y panochas. ¿Conocen más allá de la estructura del sistema de salud? ¿Conocen más allá?

No lo conocen. Porque el sistema de salud de las EPS está manejado por unos hilos oscuros de normas internas que limitan su accionar para poder recuperar incluso lo que ha invertido. Si por sistema de reaseguramiento tienen que recuperar el 100%, que bajo esas políticas de enriquecimiento de las aseguradoras dice que solo puede reconocer el 40% de

lo que invirtió la EPS. Una EPS trabajando en pérdida por el tema coyuntural del sistema, no de la EPS.

Entonces, dentro del mecanismo, usted si considera que el mecanismo de negociación colectiva ¿Ha tenido más desaciertos y dudas?

Ha tenido falencias, ha tenido falencias. y si bien es cierto el tema debe empoderarse en un mayor macro, el tema de la negociación del sindicalismo por rama, no ha tenido su incidencia como tal, ese es otro aspecto porque nos vamos todavía a la negociación con los municipios, porque a pesar de tener sindicato por rama, negociamos con unos sectores particulares, el municipio de tal... pero no decimos la connotación general de los municipios, uno de categoría sexta, unos de categoría quinta, unos de categoría cuarta, unos de categoría tercera, otros de categoría segunda y otros de categoría primera y otros de categoría especial.

Y esa negociación por sector debía juntar no con el municipio, con el estado, de decir vamos a negociar las condiciones de los municipios de categoría quinta, de categoría sexta. No lo podemos ver aislado allá, una hoja del sistema, no es parte de la hoja de ese árbol del sistema. Pero entonces nos volvemos únicamente gremialeros allá, esa forma de negociar nos lleva a cometer errores en la negociación. Porque solamente se hace gremial o local pero no se objetiviza el sistema. Como poder desde el mismo sindicato abordar no un pedacito sino un entorno global, que magnifique, que empodere.

Pero nos ha permitido identificar que, aunque muchos pueden estar dispuestos, que no son los que rigen el sistema, hay otros que son acólitos del sistema. Usted no tiene derecho, usted como sindicato no, pero quién ha dicho que el sindicato va a coadministrar, o sea no ha entendido la necesidad de un sistema de democracia participativa. Y hay normas que lo permiten, que le dicen cuál es el sistema de democracia participativa, la incidencia de los diferentes estamentos considerados ONG' s como pueden incidir en las políticas de estado.

En ese caso, obviamente veo que la situación y ese enfrentamiento, va precisamente, no solamente enfrentado a la realidad directa, digamos de una entidad territorial como lo es el caso tal cual usted me expone, de municipios determinados por una categoría sino también por situaciones de pronto más objetivas. Entonces, yo entiendo también que no solo está la parte formal, realzo nuevamente el problema de las categorías sino el problema de la composición social y política del municipio.

La composición política y social y política del municipio. No todos tienen los mismos recursos, es más, estructuralmente, ni tienen la misma... estando la ley de carrera administrativa ni siquiera la cumplen. Debiendo tener una secretaría de hacienda, debiendo tener una secretaría de salud, una secretaría de educación, tiene es son coordinadores, o sea no tienen ni siquiera el recurso económico para determinar su propia estructura. Porque hay municipios que tiene su secretaría, pero hay otros que tiene coordinador. No tiene la capacidad económica para asumir como municipio.

Y ¿hay enfrentamiento con el manejo político?

Y administran pobreza. Y el enfrentamiento político si lógicamente la tenacidad que se da por esa cuestión política interna de los municipios donde la corrupción permea. El empoderamiento que se puede hacer en lo social. O sea, no hay entidad del estado que no se pellizque, que no salga pus. Tenemos en el caso de la entidad Convida. Un político que la maneja porque el gobernador de Cundinamarca le permitió que manejara o administrara esa entidad. Pone gerente, el gerente pro emite que se haga reunión con los trabajadores de la entidad, así sean contratistas, pero llega el político a decirle a la gente: Sí ustedes no me garantizan cincuenta votos no pueden continuar en la entidad. Entonces ¿Quién maneja eso? ¿Una administración o un político? Y hasta donde la politización de las entidades son objeto, son sopa de corrupción. Por eso, porque no hay una verdadera autonomía administrativa.

En ese caso y ya adentrándome un poco más en lo que es la forma en la que ustedes negocian, o la forma en la que ustedes asesoran a sus afiliados, todo lo que compone este proceso ¿Como ustedes adoptan ciertas estrategias frente a esas diversas problemáticas, obviamente ante el proceso de negociación?

Bueno, la normatividad primero que todo apalanca el proceso, pero para esto también se necesita tener conocimiento e información. Usted sabe cómo hacían las cirugías antes, ¿Cómo se alumbraban en una cirugía? Por espejo.

Ponían una vela y a diferentes personas alumbrando con un espejo, y entonces esto permitía que hubiera un mejor enfoque o una mejor visual de la situación. Entonces, un punto del articulado del pliego de peticiones, tiene que tener ese sostén: poderlo tener y poder visualizar múltiples visuales de justificación a la necesidad para que el empleador lo asuma. Es la interpretación desde diferentes aristas,

Un punto puede tener para que sea reconocido como al trabajador, no es solamente llegarlo a pedir, es necesario tener soporte, o sea, tener una almohada donde pueda soportar el por qué debe reconocerlo. Por eso le pongo el ejemplo del espejo, diferentes formas de poder tener una visual del porqué se debe justificar que el empleador esté reconociendo esto o el para qué.

Y todos los puntos nuestros van enfocados sencillamente a que debe haber una sensibilización frente a la humanización de un tejido social para poder construir sociedad. Reconocer en el otro que es parte de un proceso que permite empoderar muchos sectores, no solamente el tema social: el tema económico, el tema político.

En ese caso esto sí es importante en la forma como se elaboran las estrategias y es obviamente hasta ahora el mecanismo es nuevo, pero, sin embargo, la organización de empleados públicos pues ha existido mucho más tiempo que el mismo mecanismo. ¿Esa formación histórica o ese aprendizaje histórico del sindicalismo de empleados públicos pesan mucho a la hora de hacer y elaborar las estrategias que se emplean? ¿O siempre están en constante cambio?

Por un lado, están en constante cambio. No se puede negar que, no hay verdades absolutas. Siempre habrá un continuo cambio y una diferente perspectiva de ver las cosas. Veamos que anteriormente no se reconocía el derecho a negociación. Ya Hoy en día se reconoce no del todo la negociación porque es restringida porque dice que, si la norma no lo reconoce, entonces no se puede dar. Y es como decir que su dignidad como persona tiene límites en el tiempo, es finita su dignidad. Y la dignidad no es finita, la dignidad es infinita. Mientras más recursos encuentre yo cómo empoderar al ser humano, realmente permite dignificar al ser humano. Por eso la dignidad nunca debe ser finita siempre debe ser infinita, porque habrán situaciones mucho más que desarrollar en ese reconocimiento. Tanto así que, las verdades no son absolutas ni son finitas porque estaríamos negando el desarrollo de la vida, la evolución misma de la vida.

Hay una particularidad, pues sucedió a nivel nacional, pero pues me interesa saber si ha ocurrido el impacto a nivel territorial a la hora de la negociación y es la aparición de nuevos actores sindicales. Este año sucedió particularmente pues que hubo unos sindicatos, aparecieron nuevas organizaciones que apalancaron el proceso nacional.

Federaciones fantasmas...

No se aterre nosotros mismos las patrocinamos. Cómo el sindicato, la CUT, la CGT, CETC, propicia eso. Ellos se han alimentado de esto, desde antes que se cediera esto. Porque resulta que, las ansias del poder y sobre todo del poder partidista, del poder político cada uno quiere sacar su tajada y lleva a la individualidad, cada doctrina lleva a la individualidad. Entonces, compañero si vamos a hacer trabajo sindical, si la verraquera. Pero óigame, hermano es que esa escuela sindical Pepito Pérez y la mía es María Juana, hermano yo como que miro con cierto celo eso allá, eso como que no me cae, ellos como que no me caen porque son de otra corriente. Desde allí ya se están enfocando y diciéndole que son su enemigo.

Desde esa perspectiva de educación de un tejido social, la supuesta humanización de un tejido social, por eso yo le digo que los partidos políticos al interior del sindicalismo son una vitrina de espectáculos. Porque le están enseñando al trabajador que desde ya, que en aras de su situación usted no puede observar, inmiscuirse, involucrarse, investigar sobre lo que puede tener en el fondo esta corriente política o doctrina, porque independientemente de las variables que existen en el argot político: unos que se dicen de izquierda, de semi-izquierda, otros de extrema izquierda, otros de centro izquierda, otros de centro derecha, independientemente de eso, frente a lo que son los principios y valores son solamente dos conductas, independiente de las variables que tome: o se sirve a la dignidad humana que es un solo camino, es un marco estrecho, un recto infinito o no se sirve. O usted se aparta para allí al servicio de los intereses de la “derecha” o se aparta para el servicio de los intereses de aquí, de la “izquierda” y le hacen creer a uno que entonces unos son de derecha, y los que están aquí obrando mal pero que son de la izquierda, es la izquierda.

No, simplemente hay dos cosas que hay que identificar: quién sirve o quién no sirve. Porque independientemente el que esté dentro de la izquierda y no sirva es una expresión de hecho, de ese sector que afecta la dignidad del ser humano. Llámese derecha o llámese izquierda. Porque hay diferentes vertientes políticas. Cada uno tiene una escuela.

La CUT tiene como diecisiete, dieciocho escuelas, ahora con las que se crearon, póngale veinte, o más. Todas esas dicen ser un Dios verdadero. ¿Será cierto? ¿Realmente le sirve a los intereses de los trabajadores? ¿Tiene una identidad de clase? ¿O se confabula para servir como socialdemocracia que es, se confabula para servir a los intereses de la burguesía, de quienes tienen el poder político y económico? Cualquiera visual que disfrace dentro de la izquierda, cualquier partido que se disfrace. ¿Realmente se identifica? ¿Está a tono con lo que dice defender? ¿Se enmarca en ese derrotero? ¿O aún con sus expresiones sirve de colchón a la afectación de esa dignidad, llámese de izquierda o no sea de izquierda?

Pero ¿A quién le sirve más esa afectación? Pues a quienes tienen el poder económico y político del país, por eso la célebre frase: divide y reinarás. Y entonces para poder enraizar dentro de la gente utilizo un lenguaje muy populachero, muy socialdemócrata pero en últimas, no le sirvo a los intereses que digo defender, le sigo a los intereses de mi contradictor, de mi contradictor político y social.

La humanización del tejido social hay que identificar quiénes humanizan ese tejido social y quienes no lo humanizan, llámese de izquierda o de derecha.

Y ese fraccionamiento es lo que ha conllevado al surgimiento paulatino de esas nuevas...

Porque eso mismo que genera el sindicato, las centrales obreras. Nuestra central obrera CUT tiene veintiún dirigentes, de esos veintiún dirigentes quienes han hecho paralelismo sindical. Le pongo el ejemplo: el acueducto tiene un sindicato, se llama SINTRACUEDUCTO, históricamente lo conocí yo. Están dentro de SINTRAGENDIS, es el que aglutina todas las organizaciones sindicales de los servicios públicos, llámese SINTRACUEDUCTO, llámese..., pero aglutina este medio. ¿Y quién le creó un sindicato alternativo a la CUT, en el sector acueducto? La misma CUT, un mismo dirigente de la CUT: Fabio Arias.

Intereses, personales, de grupo, políticos, ¿le sirven de colchón a quién, a la izquierda? Sí la izquierda tuviera inmerso ese sentido digno ¿le sirve a la izquierda le sirve a la derecha? Nosotros concebimos que la derecha, es la que afecta el tejido social, pero independientemente, siendo la izquierda ¿a quién le sirven de colchón esas falencias? A la derecha

Ahí sí quiero pasar al otro punto. Y es bueno, existen esas falencias y esos puntos, pero entonces, el enlace que se hace a nivel territorial es que, obviamente ese tipo de fragmentaciones naturalmente los hace confrontar entre ustedes mismos en principio, les dificulta la confrontación obviamente con el contradictor común de la negociación, que sería el estado y al mismo tiempo, genera un impacto contra los afiliados, o sea, en el ejercicio sindical.

Claro, nada es suelto, nada en la vida es suelto.

Así como suena el eslogan del gobernador “unidos podemos más”, pero realmente, los trabajadores, cada vez que hay alguna situación de esas, pues hay lo que esos agentes, a veces llaman paralelismo o rapiña sindical. Entonces nuestra organización es mejor que

usted, entonces venga para acá y eso ha confrontado muchas situaciones que conllevan es a la división. Y si no hay unidad no hay fuerza pues no hay nada.

Ese tipo de efecto de violencia también ha afectado, por ejemplo, las negociaciones o ha afectado también algún tipo de... obviamente. Entendemos que la negociación es restringida pero también, ha afectado la formulación, la estrategia que ustedes formulan al momento de los conflictos.

Pues nosotros digamos que en eso hemos sido más bien privilegiados, que nosotros no tenemos prácticamente en los municipios otra organización sindical que haga la misma tarea que hacemos nosotros, entonces somos como exclusivos porque es la única organización que hace presencia entonces, eso nos ha permitido poder avanzar. Porque seguramente, si tuviéramos uno o dos sindicatos dónde hemos tenido es muy complejo porque entonces poner de acuerdo a tres, o a seis, o a nueve personas es muy complejo, mientras si estamos nosotros, pues a veces como yo, tenemos diferencias (... inaudible) Tal vez me equivoqué, discúlpeme, siga... pero cuando hay otros que están pensando totalmente diferente es muy complejo porque entonces uno le está proponiendo a la organización que le de cinco puntos, y los otros están: ¡no! que nos den siete, y si no es siete entonces no estamos de acuerdo. Eso dificulta mucho cuando hay varias organizaciones, pero en el caso nuestro, hemos contado con fortuna que prácticamente este sindicato, en muchas entidades es la única.

Entonces, esto nos ha permitido avanzar ostensiblemente, porque no hay otro que se oponga ahí o que no esté de acuerdo con nosotros.

Veo entonces que teóricamente la comunicación del sindicato hacia las bases es bastante claro afortunadamente y en la relación con...

Nunca será suficiente, no podemos decir que es bastante clara no. Siempre se apunta a que haya claridad, nunca será suficiente porque nosotros no somos pedagogos somos empíricos, productos del ejercicio. Si tuviéramos seguramente cualidades en el tema de la pedagogía no fallaríamos en muchas cosas. Luego incursionamos y las experiencias nos dan que podemos mejorar. Pudiéramos mejorar si tuviéramos el conocimiento básico de lo que es ser uno didáctico en la pedagogía.

En ese punto entonces bueno, obviamente no es tan claro como parece hacia las bases. Hacia las confederaciones o la relación con las instancias que se llaman, estas agrupaciones. La relación con confederaciones ¿cómo es desde el sindicato?

Bueno digamos aquí que la Central Unitaria de Trabajadores, CUT que es nuestro referente. Si nosotros no tenemos ahí digamos como organización sindical, alguna persona que nos represente allá es un poco distante porque prácticamente no tenemos ese acercamiento o ese apoyo. Y como también nos hace digamos el tema que decía Mauricio, el tema político nos hace mucho daño. Porque entonces no, que él es del PPC, el otro es del MOIR, que el otro es el Partido Comunista, que el otro es del grupo este de Colectivo Guillermo Marín, entonces que el otro es de Renovación Sindical. Todo eso de alguna manera a veces genera mucha dificultad, nosotros hemos tenido una fortaleza aquí y es que nosotros no estamos matriculados con ningún movimiento de esos. Entonces, Podemos de alguna manera, porque a veces cuando se tiene: no es que toca ir a la reunión de eso, y allá sí dicta unas directrices, entonces toca (inaudible) el sindicato como para este lado. Eso también hace mucho daño el tema del proselitismo al interior.

Pero nosotros por ejemplo con las confederaciones, pues si hemos ido allá a algunas actividades, pero así, que nos llame Fabio Arias a decirnos: oiga compañeros del Sunet ¿Qué se les ofrece allá? No. O que Carlos Castañeda qué es pues el de la CUT Bogotá, en el marco, pues con él estamos más en contacto porque pues él sí viene: Que hubo, que ha pasado, yo le muestro un documento y ahí nos apoyamos. Con él la interacción es más activa y más constante. Con los otros somos como muy lejanos, casi no hay contacto.

Una última pregunta que me gustaría abordar y es: Al momento en el que ustedes están en el escenario de negociación, ¿Qué tipos de violencia ustedes han percibido ya por parte del estado, a nivel territorial?

¿Cómo del empleador?

A ver, digamos como que violencia física, por ejemplo, así como amenazas de muerte, no han habido aquí en la organización sindical, en el caso nuestro en Cundinamarca. Más que todo de pronto como ese tipo de intimidación, De pronto, ah usted se afilió al sindicato, no le voy a tener miedo, haga lo que quiera...

Le quitan las horas extras...

De pronto lo trasladan, de pronto le niegan un derecho, de pronto buscan abrirle un proceso disciplinario por cualquier cosa que nos ha pasado ya en municipios como Cagua.

Que: ah entonces miremos si por la parte disciplinaria lo ablandamos... Y se ejerce como ese tipo de tratarlo de desmejorar, o tratarlo de reubicar por allá donde usted no pueda hacer la labor, apartarlo...

Desconocerlo...

Pero siempre ha sido más o menos como superado eso. Hemos sido más bien como enérgicos y se ha hecho presencia con las alcaldías y donde le hemos manifestado la situación, en un diálogo más bien a veces como un poco álgido, pero creería yo que un 80%, un 90% se ha logrado solucionar.

Pero a ver, hay que decir, a veces está la dificultad, ponemos la cara, hacemos presencia, abordamos el tema y se logra como apaciguar eso y por lo menos resolver.

¿Ayuda mucho frente a esa situación que el procedimiento sea muy reglado?

No, necesariamente. Más que eso, es como la habilidad y como el convencimiento que uno pueda tener para demostrarle a ellos que están violando un derecho, que están violando un convenio, que están violando la constitución, que se pueden someterse a un auto de tipo ya penal por persecución por ese tipo de conductas.

Entonces más por ese lado, es donde uno los persuade: Alcalde no se ponga en esa tarea porque usted finalmente está cometiendo un delito, alguna situación, se le puede poner traslado a la procuraduría, a la misma personería. Hacemos escritos y esos escritos de alguna manera tienen un efecto muy importante, cuando hay que sustentarlos, se les sustenta y a lo último más bien llaman es: venga dialoguemos y busquemos un acuerdo para no generar eso. Muy pocos son los que son necios, que digan: no haga lo que quiera, yo no les tengo miedo... Ellos creen a veces que... no. Es que no deben tener miedo, nos deben de tener respeto, respetar el derecho. Pero realmente ha sido, satisfactorio es hacer presencia allá y poner de plano el problema, con el cliente abordado y ¿qué está pasando aquí?, y busquémosle a esto una solución.

Eso ha permitido lograr un 80%, un 90% de los casos y otros si nos ha tocado ya ejercer alguna acción de procuraduría, personería, o ministerio del trabajo o la SECOI que es la Comisión de Conflictos de la OIT. Pero realmente ha sido, realmente es muy poco los que de manera general se diga: No esto no se pudo resolver, esto tocó prácticamente es que meterle una demanda en la fiscalía por persecución o algo, no hemos llegado a esas instancias. Entonces se ha logrado como apaciguar.

Alguna de esas resistencias, ha tenido pues aparte de la resistencia clásica a la negociación, pues obviamente no es ajena en el entorno público (inaudible) más que deviene del fenómeno privado. ¿Qué tanta política se le ha metido a ese tipo de resistencia, por ejemplo, cuando ustedes han tenido ese conflicto con los alcaldes o gobernadores?

¿Por cuenta nuestra?

Sí.

Pues digamos que más que eso, ha sido más como un poco digamos la política es, la política es las relaciones que tenemos uno, como entre el empleador y nosotros. Digamos la política yo la considero que para mí que la política es algo, que es la forma finalmente de podernos relacionar entre el estado y el trabajador, entonces digamos que la política en eso, por ejemplo, en el caso del departamento de Cundinamarca, con este gobernador Jorge Emilio Rey es un gobernador que escucha, dialoga, actúa, mejora las condiciones de sus trabajadores. Hemos negociado. El año pasado logramos un acuerdo muy importante.

Este año ya se reflejó parte de ese acuerdo. Se logró 800 millones de pesos para una nivelación salarial. Ha venido apoyando los temas de: gimnasio, camisa institucional, bilingüismo, encargos, apoyo educativo, entonces, esas buenas relaciones digamos que uno diría como de política, donde se dan esas buenas relaciones, las cosas eso le dan a uno hasta lo invitan a almorzar.

Pero donde no hay, se dificulta mucho porque el alcalde se encierra y no nos atiende. Entonces nos manda por ahí al secretario de despacho, o nos manda por ahí a algún delegado, algún asesor. ¿Qué se les ofrece? que como que ¿A qué vienen? El alcalde conoce eso, pero nosotros ya nos pronunciamos, entonces es una situación que de pronto como ustedes lo ven que no hay ninguna persecución, ustedes lo perciben así, pero nosotros no estamos persiguiendo a nadie, es la política de la entidad. Entonces ya nos pronunciamos, si ustedes lo consideran, esta esto, ustedes tienen otras instancias, como que lo van a uno así despachando, pero yo creo que de setenta entidades que tenemos solo cinco o siete son así, de resto todo ha fluido muy bueno porque las... es decir hemos entrado así como en esa forma de un diálogo, sincero, respetuoso, cordial, uno logra más que de pronto yo, pegarle una palmada, gritar, ofender, eso no conlleva a nada y eso nos ha permitido avanzar, entonces, los alcaldes nos reconocen como oiga esa organización chévere ese liderazgo, chévere esa posición.

Muy bueno, nosotros teníamos otra perspectiva de ustedes, porque el sindicalista es el que grita, el que insulta, el que maltrata, el que ofende, el que se las sabe todas, y ustedes son receptivos y saben escuchar y saben actuar, entonces, eso ayuda.

O sea, parcialmente uno puede decir que el mecanismo de negociación colectiva de empleados públicos, al menos en el nivel territorial si ha servido más como una figura institucionalizada de poder regular esos conflictos sin problemas.

Claro, de poderse sentar uno con el empleador y ponerlo ahí, oiga, nosotros ya no estamos de acuerdo en que nos del 5% sino que nos del 7%, es la mejor herramienta para el crecimiento sindical, laboral, institucional, y que el trabajador también se vea favorecido con eso, es decir, Es la herramienta. Porque, aquí tenemos un pliego, y a las buenas o a las malas, con tutela o con requerimiento. El tipo a las buenas o a las malas se tiene que sentar a revisar y se ha avanzado mucho, yo creo que lo que no hemos hecho en treinta, cuarenta años, este sindicato lo ha logrado a hacer en tres y cinco años porque se ha avanzado mucho.

Es decir, si uno se pone a hacer un ejercicio de cuantas negociaciones y acuerdos colectivos hemos firmado, tribunales de reglamento varios, laudos arbitrales, o sea, se ven a diario los resultados, aquí uno, a veces le falta tener un medio o a alguien, siéntese a hacer noticias porque sale mucha cosa, pero entonces tenemos son poquitas personas para hacer eso. Somos los que nos dedicamos al 100% para arriba y para abajo.

Anexo M: Entrevista Orlando Ardila

NOMBRE	Orlando Ardila
CARGO	Negociador – Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano – Sunet – Secretaría de Educación Distrital
FECHA	9 de septiembre de 2018

Entonces don Orlando, me gustaría empezar, que, por favor, si pudiera, cual ha sido su experiencia o visión sobre cuáles han sido los principales cambios que han existido en la forma en que por ejemplo la secretaría de educación ya se relaciona con los empleados, y si la negociación colectiva, ha aportado algo a ese cambio o no ha habido un cambio. Básicamente esa es la primera pregunta con la que quisiera empezar.

La secretaria de educación, la relación laboral - gente, de la administración y los trabajadores, a raíz de la posibilidad que tenemos los funcionarios públicos de presentar solicitudes respetuosas de peticiones, no es muy significativo los cambios que se hayan dado, precisamente porque yo creo que no hay, no tenemos muchos dientes para realmente se note o se marque una diferencia total desde antes del Decreto 160 que nos autoriza a los funcionarios públicos de las entidades del estado a presentar pliegos de respetuosas de solicitudes, entonces no es, yo considero que no es mucho lo que se ha avanzado por lo menos en el sector educativo y específicamente en la secretaría de educación; sin embargo, no ha permitido, por lo menos concentrar los sindicatos alrededor de unas posibilidades de obtener beneficios para los trabajadores en conjunto con todas las organizaciones sindicales. ¿Qué quiero decir con esto? De que por lo menos eso nos ha permitido que nos encontremos las organizaciones sindicales que representamos a los trabajadores, específicamente la secretaria de educación, entorno a unas solicitudes, entorno a unas pretensiones laborales de la secretaría de educación, pero significativamente, yo no creo.

Cómo es esa comunicación ahora que usted me lo menciona, con las organizaciones sindicales en ese nivel, porque pues regularmente, muchos textos tratan que la tendencia histórica, es que muchos sindicatos van hacia muchos lados, en este caso, como se han prestado esta coordinación.

Bueno, yo creo que una de las mayores dificultades dentro de los trabajadores o funcionarios del estado es la multiplicidad de organizaciones sindicales. Yo creo que eso

históricamente, le ha hecho un daño y le sigue haciendo un daño al movimiento sindical, porque en lugar de fortalecerlo lo debilita, y a eso no está la secretaría de educación, la secretaría de educación tenemos una serie de sindicatos que, considero yo que, no permite construir un sindicato de industria por lo menos a nivel de los trabajadores en el distrito y, lo que esa proliferación de sindicatos pues lo que impide es cualquier concertación, cualquier unificación precisamente de las pretensiones de los trabajadores, entonces hay muchas organizaciones sindicales y en la secretaría no escapamos de eso, pues que no tiene, su real objetivo es, su real objetivo es, unos fueros sindicales para unos directivos sindicales pero que nada coadyuvan a la solicitud y al fortalecimiento de la organización sindical que tengan alguna capacidad pues, frente a la administración, y eso, nosotros no escapamos a eso, y hay muchos sindicatos veo que no representa realmente un interés real de los trabajadores. Y, si algo ha servido, la presentación de pliegos de surtidos, es encontramos una serie de sindicatos que ni siquiera sabíamos que existían, pero que estaba ahí, que esta hay, y que seguramente, esperemos que en el futuro, podramos (*sic*) alguna vez, todos los sindicatos por lo menos presentar un solo, uno solo, que se trabajemos desde esto durante el año, una o la posibilidad de presentar un pliego de peticiones respetuosas o solicitudes, pero sí, eso es cierto, hay una apropiación de sindicatos que no, que le hacen daño al movimiento sindical.

En el proceso de negociación, ¿cuál ha sido la actitud del Distrito? Obviamente hay que hacer un paralelo un poco largo, pues porque la negociación colectiva pues, los decretos que lo reglamenta, pues viene uno fracasado que es el 535, viene otro que es el 1092 que ya le da un poco más de forma, y viene este 160, pero obviamente esto implica que ha habido tránsitos de negociación en ese aspecto. Como ha sido el papel o cual ha sido la actitud del Distrito frente a este tipo de, ya ahora con la negociación colectiva.

Pues digamos que no, pues que al final no es el Distrito sino la administración de turno, como responde la administración de turno a eso, y a raíz del decreto 160 que es del 2014, pues la, realmente, la actitud de la administración podemos hablar de la administración de Petro y de la administración, y, obviamente son totalmente opuestas las actitudes como tal. ¿Por qué? Porque por lo menos en la administración de Petro había un, digámoslo, que este humilde servidor del distrito consideró a la administración de Petro, como una administración amiga de los trabajadores. Con relación a la de Peñalosa, no puedo decir igual, que es una administración amiga de los trabajadores, no, pero, sin embargo, ellos no, la administración de Peñalosa en la secretaría de educación, digámoslo que son por lo menos amables con los trabajadores, ¿sí?, eso no quiere decir que la amabilidad se traduzca en llegar a algunas concentraciones que realmente le sirvan a los trabajadores, no, eso no, no están positivo. por qué? porque como le dije yo, la, si bien es cierto tenemos la posibilidad de presentar pliegos respetuosos de solicitudes, nos falta dientes para eso, y todo se, todo se,

supedita a que si la ley lo permite, si la ley lo permite, entonces podemos ya, y sobre todo en materia presupuestal, presupuesto está amarrado a un plan de desarrollo desde el nivel central de la administración o sea desde la alcaldía, y no permite que los el Decreto 160, no permite que los trabajadores podamos solicitar más allá de que lo diga lo permita la ley, si lo permita la ley, y ahí se queda en esas, entonces, queda en una, queda como en una negociación, en un simulacro de negociación, es como un simulacro de negociación, realmente no pasa de ahí, y si consiguen algunas cositas, algunas cositas por ahí de bienestar o de buenas intenciones pero en concreto no, en concreto eso no es posible, y la actitud de la, no de la alcaldía, sino de la administración de turno, pues, coadyuva o no a que los resultados sean más positivos, pero, pero, realmente la mayor dificultad inclusive en eso, ni siquiera es la administración, la mayor dificultad es lo que nos referimos anteriormente en la secretaria de educación, la multiplicidad de sindicatos con las cuales es muy difícil, es muy difícil el conectar una solicitud, unificar unas solicitudes que le sirva en conjunto a los trabajadores, uno a veces en la mesa de negociación no sabe si el contradictor es la administración u otro sindicato.

Ustedes, bueno la negociación colectiva pues, está dividida en negociación nacional y la negociación territorial, negociación por entidades, como ven ustedes esa negociación a nivel nacional, o sea, lo que se saca de ahí y que tanta referencia les sirve a ustedes para sus propias negociaciones.

Pues sí, a nivel nacional por lo menos sabe uno que a ahí, que a nivel de central, el gobierno nacional uno ve por lo menos la posibilidad que por lo menos que no son tantas los representantes de los trabajadores allá, en materia, en o mejor dicho no son tantas las centrales allá y eso, pero sin embargo, últimamente aparecieron una nuevas centrales, unas nuevas centrales obreras, que han entorpecido, que han entorpecido una negociación y una dinámica mucho más productiva para los trabajadores, eso a nivel nacional si, inclusive se está viendo, antes uno por lo menos no sabía que teníamos centrales obreras, ahora tenemos como 5 o 6 que están apareciendo ahí, y que a nivel nacional han, entonces últimamente los últimos, la parte de los últimos años no han sido muy positivo precisamente por esa, por esa, por esa situación de que unas centrales obreras haciendo, haciendo, digamos un lobby haya, un lobby con el gobierno nacional y que al final resulta perjudicando cualquier resultado positivo, obviamente que eso redundo porque lo que, el contexto nacional redundo no solo local, si no, en cada entidad que se está presentando eso, entonces, uno veo eso allá que está pasando eso y lo que está pasando allí lo estamos viendo aquí con inclusive mayor intensidad. Esa posibilidad de tener, un, una o unificar unos trabajadores en torno a esto, no se dio porque precisamente aparecieron otras organizaciones centrales obreras ahí, bueno que yo no sé dónde estarán sus afiliados porque yo no los veo por ningún lado.

La negociación del año 217, tuvo algo muy particular en el nivel nacional y fue que confluyó con el paro de maestros. Ese tipo de situaciones suelen impactar y una situación o esa expresión de los trabajadores, no está dispuesta afectar por ejemplo las negociaciones colectivas ahí. ¿Cómo lo vería usted?

No, claro que el paro de maestros si algo, si algo monstruo es la necesidad de tener sindicatos de industria, si algo porque sobre todo la capacidad de movilización que tienen los maestros que ya no tienen ninguna organización sindical en Colombia, a parte de los maestros, ni siquiera la USO puede ir a esto, porque en la USO del 60% - 65% de sus trabajadores son por prestación de servicios, si algo muestra esto es la necesidad en que creamos organizaciones sindicales a nivel nacional de industria que tenga una posibilidad de fuerza para incidir, incidir no solo en las negociaciones si no en todo el andar de la organización sindical y de sus trabajadores en su lucha por la reivindicaciones. Eso es lo que muestra el paro. Ahora, se consiguen unas, se consigue a revés de los maestros y que es la única, son los únicos trabajadores que tienen una sola federación que consiguen cosas que realmente a través de la movilización, ahora que después el gobierno nacional no las cumpla, que las incumplas, eso obliga a que ellos tanguen que volver a movilizarse y, seguramente, a plantearse de nuevo paros nacionales del Magisterio, pero claro que eso para los trabajadores es muy importante, porque les muestra el camino es la unidad de la organización sindical. Es menos sindicatos y más organizaciones sindicales, y más federaciones, y más centrales obreras poderosas y fuertes con capacidad de liderazgo y movilización.

Don Orlando, una pregunta ahí y ya quisiera pues para ir cerrando, dos situaciones particulares, las últimas circulares de función pública han hablado de la posibilidad que ya tienen los sindicatos de participar en ciertas instancias, consulta de la reestructuración, de ciertos aspectos que afecten la reestructuración de las entidades, ¿realmente eso lo tienen las entidades en cuenta al momento de tomar esas decisiones, o sea si se tiene en cuenta al sindicato?

Precisamente esa es una de las debilidades, creo yo, del movimiento sindical es que no hemos podido incidir en por lo menos ni en los manuales de funciones, ni siquiera en las convocatorias a concurso ni hemos podido incidir, y sencillamente las entidades a través de la ley, hacen los que les parezca bien, a ellos, a las entidades o hacia el empleador sin tener en cuenta a los trabajadores, entonces, los trabajadores si estamos, creo yo que, estamos en una debilidad total y por lo tanto no hemos podido participar realmente ni en la modernización, ni en la reestructuración, ni en los manuales de funciones, ni en los llamados a concursos para, para, de mérito, a concurso para nueva planta de personal, no hemos podido incidir. Que yo sepa, el movimiento sindical poco está pudiendo incidir en eso. Precisamente, pero, ahí se necesita dos cosas y esa es la necesidad también, esto, pertinente

y hoy es la articulación del movimiento sindical, con el congreso, con el Congreso, y con nuestros congresistas alternativos en el Congreso de la República, articulación de las organizaciones sindicales con nuestros congresistas alternativos para presentar proyectos ley que precisamente permitan muchas cosas, que permitan muchas posibilidad a los trabajadores de incidir, de incidir, de incidir en la movilización, modernización y en la reestructuración, en el manual de funciones, bueno y todo que tenga que ver con el trabajador. Eso es una necesidad hay, que la tenemos hay pendiente, pero como lo digo, si no hay articulación dentro del movimiento sindical y la fuerza alternativa en el Congreso de la República, no va a ser, no va a ser, no va a ser fácil.

Eso me lleva a la última pregunta que le quería hacer a don Orlando, usted considera que es una falencia que los mecanismos de negociación colectiva, a diferencia de lo que sucede con los privados no tengan métodos más fuertes de exigencia, pues porque, en últimas, las convenciones colectivas tienen mecanismos de ser exigibles, los sindicatos pueden apersonarse para hacer exigibles esas cláusulas de convencionales pero veo que, por ejemplo, han habido muchos controversias, entonces de cómo hacer exigibles los compromisos que el estado adquiere.

Pues, lo primero que creo yo es que la posibilidad de presentar pliego de solicitudes respetuosas a las entidades del estado, no tiene los dientes suficientes para, segundo, siempre están supeditadas a la ley, que no se puede ir más allá de la ley, que la ley no permite esto o aquello, que la ley no puede modificar aquí, entonces ¿qué se necesita? Modificar la ley. Pero, ¿Quién modifica la Ley? El Congreso de la República. Si los trabajadores no tienen una cierta cantidad, una fuerte presencia a través de congresistas, bueno llegamos los trabajadores y el pueblo en general, nada de esto, sin una representación en el Congreso, no va hacer y siempre vamos hacer que es que la ley no lo permite, usted no puede solicitar esto porque la ley no lo permite, no puede solicitar aquello porque la ley no lo permite, límitese a la ley.

Bibliografía

- ADEM.org.com (2015) Pliego nacional de solicitudes, 2015. 26 de febrero de 2015. Bogotá. Recuperado de: <http://www.adem.org.co/images/PDF/pliego2015.pdf>
- Alcalde Mayor de Bogotá. (2016). *Directiva 008 del 9 de agosto de 2016*.
- (2003). *Negociación Colectiva – Experiencia de actas convenio*.
- (2004). *Acuerdos laborales suscritos por la Alcaldía Mayor de Bogotá 2004-2016*.
- (2014) *Acta final de negociación de los pliegos presentados por la Asociación Distrital de Educadores – ADE y el sindicato de docentes directivos de Colombia – SINDODIC a la Secretaría de Educación Distrital – Distrito Capital de Bogotá*.
- (2017) *Acuerdo Laboral 1 de 2017 Secretaría de Educación del Distrito*. 15 de mayo de 2017.
- (2017). «Ocho acuerdos a los que la Alcaldía de Bogotá ha llegado con los maestros.» noviembre 5. Recuperado de: <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/educacion/ocho-acuerdos-a-los-que-la-alcaldia-de-bogota-ha-llegado-con-los-maestros>.
- (2018) *Informe de gestión como secretaria de educación del distrito en el periodo enero de 2016 a julio de 2018*. 24 de julio de 2018.
- Anónimo. (2020). «Delegado del Gobierno Nacional en la Mesa de Negociación Colectiva en 2017.»
- Ardila, Orlando. (2018). «Miembro de Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano – SUNET, Seccional Bogotá.»
- Arguez Caballero, Carlos, y Diego Pizano Salazar. (2014). *Punto de inflexión: decisiones que rescataron el futuro de Colombia. La Administración del presidente Andrés Pastrana Arango 1998-2002*. Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Barrera, Carlos Enrique, y Mauricio Ernesto Quintero. (2017). «, directivos del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano – SUNET.»
- Caracol Radio. (2017). «Trabajadores estatales anuncian paro nacional durante 48 horas a partir del martes.» Recuperado de:

http://caracol.com.co/radio/2017/06/02/nacional/1496426440_567352.html.

(2017) «Ministra de Trabajo trata de conjurar paro que iniciaron empleados de esa cartera». Recuperado de:

http://caracol.com.co/radio/2017/05/10/nacional/1494433473_425300.html.

Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo, y José Ernesto Ramírez Pinzón. (1994). «La transición neoliberal de las relaciones laborales en Colombia. Documentos de trabajo.» *Debate sindical*, octubre.

Carrasquilla, Alberto. (2002). «Una miradita al año 2002. Economía colombiana y coyuntura.» *Revista de la Contraloría General de la República*, febrero, Edición 288.

Castañeda, Martha Yanira, Marcela Corredor, Juan Carlos Parra Niño, y Adriana Rodríguez. (2002). «Evaluación de la política social del gobierno Pastrana.» *Revista de la Contraloría General de la República.*, Febrero 2002.

Castañeda Ravelo, Carlos. (2017=). «Presidente del Sindicato Unitario Nacional de Trabajadores del Estado Colombiano – SUNET.»

Ceballos Arroyave, José Fernando. (2017). «Miembro del Departamento Administrativo de la Función Pública».

Celis Ospina, Juan Carlos. (2008). *Reestructuración de las relaciones laborales en la banca colombiana*. Universidad Autónoma Metropolitana-Itzapalapa. México D.F.

CENDA, IOS, y PLADES. (2019). «Informe sobre la situación del trabajo decente en América Latina.»

Confederación General del Trabajo. (2017). *Depósito del Acta laboral de 2017 del 24 de marzo de 2017*.

Congreso de la República, y Óscar Iván Zuluaga. (2004). «Intervención del senador Zuluaga, Óscar Iván 2004 Congreso de la República. Ley 909 de 2004. DIARIO OFICIAL. Número 45.680. 23 de septiembre de 2004.» *GACETA DEL CONGRESO*, septiembre 23, Número 599.

Consejo de Estado, y Enrique Moreno Rubio. (2018.) «Sección Quinta. Sentencia 25000-23-41-000-2018-00376-01».

Córdoba, Garcés Rosario. (2017). «Siete años del gobierno Santos.» *Portafolio*, agosto 1. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/opinion/rosario-cordoba-garces/siete-anos-del-gobierno-santos-analisis-508326>.

Cruz, Hernández José Gerardo. (2009) «Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis

- en el actual gobierno» en Revista Entramado. Vol.5 No. 2, 2009 (Julio - Diciembre), p 152-163. Universidad Libre.
- Cuellar Maldonado, María Mercedes. (2009). *Los sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia – Un siglo de historia laboral*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- CUT. (2017). «Centrales y federaciones estatales deciden no permanecer en la negociación del Pliego Marco 2017 por incumplimiento del gobierno». marzo 28. Recuperado de: <https://cut.org.co/centrales-y-federaciones-estatales-deciden-no-permanecer-en-la-negociacion-del-pliego-marco-2017/>.
- Delgado Álvaro. (2013). «Auge Y Declinación De La Huelga.» *CINEP* 76.
- Delgado Gutiérrez, Adriana. (1999). «Reestructuración del Estado: Reforma y modernización pendiente.» *Revista Javeriana* 657.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Manual del Estado Colombiano. 15 de noviembre de 2012. Duodécima Edición. Bogotá D.C.*
- . (2017). *Concepto 20176000074601 del 27 de marzo de 2017.*
- . (2018). «El estado del Estado. Trayectorias y desafíos de la historia de la administración».
- (2018). *Informe Ejecutivo 2010-2018 Buen Gobierno para Construir Confianza. Julio de 2018.*
- Departamento Administrativo del Servicio Civil. (2017). *Negociación sindical entre el departamento administrativo del servicio civil y la organización sindical SUNET - subdirectiva Bogotá. 2017.*
- Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. Cifras empleo público. Publicado en: Información Histórica con las Cifras de Empleo Público. Consulta 6 de febrero de 2018
- Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. (2019). «comunicación 2019EE45901».
- (s. f.) «Cifras estadísticas del empleo público en Bogotá.». Recuperado de: <https://www.serviciocivil.gov.co/portal/content/cifrasestadisticas-0>
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). «Documento CONPES N° 3248 “RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”.»
- Dombois, Rainer. (1997a). *Relaciones industriales y condiciones laborales en modernización industrial: empresas y trabajadores*. Anita Weiss. Bogotá:

Universidad Nacional de Colombia.

(1997b). *Tendencias en las transformaciones de las relaciones laborales en América Latina. Los casos de Brasil, Colombia y México en Globalización, apertura económica y relaciones industriales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

EL COLOMBIANO. (2010). «Economía creció 4,3% durante los 8 años de Uribe.» junio 6. Recuperado de: http://www.elcolombiano.com/historico/economia_crecio_43_durante_los_8_años_de_uribe-HVEC_92342

El Espectador. (2017). «Se levanta el paro de maestros.» 16 de junio de 2017. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/se-levanta-el-paro-de-maestros-articulo-698770.2017>.

El Tiempo. (2006). «Demócratas no apoyarán el TLC de E.U. con Colombia el tratado firmado con el gobierno Bush.» diciembre 3. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2299141>.

Escuela Nacional Sindical. (2010). «Balance del gobierno de Álvaro Uribe Vélez». agosto 5. Recuperado de: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/balance-del-gobierno-alvaro-uribe-velez-4/>

(2010). «Balance del gobierno de Álvaro Uribe Vélez - 8 años de estigmatización y exclusión política del sindicalismo en la democracia colombiana.» agosto 6. Recuperado de: <http://ail.ens.org.co/informe-especial/balance-del-gobierno-alvaro-uribe-velez/>

(s. f.) «Sislab Sistema de información laboral y sindical». Recuperado de: <http://www.ens.org.co/lee-y-aprende/lee-y-descarga-nuestras-publicaciones/informes-sislab/>.

Giddens, Anthony. (2015). *La constitución de la sociedad – Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires.

Haidar, Julieta. (2010). «Gramsci y los consejos de fábrica. Discusiones sobre el potencial revolucionario del sindicalismo.» *TRABAJO Y SOCIEDAD* XIV (15).

Hartz Son, Beatriz, y Julio Puig Farrás. (1996). *Los cambios tecnológicos y productivos y la flexibilización de las relaciones laborales*. Escuela Nacional Sindical.

Hernández, Pedro Alfonso. 2004. *Bases constitucionales de Función Pública*. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.

Kochan, Thomas A., Robert Mckersie B, y Peter Capelli. (1983). *Strategic Choice and*

Industrial Relations Theory and Practice.

- Leyva, Santiago. (2018). «Un paso adelante y medio atrás: el cambio del Estado en Colombia desde la perspectiva de la administración pública (1957-2017)». en *El estado del Estado. Trayectorias y desafíos de la historia de la administración pública en Colombia*. Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Londoño, Jaramillo César. (1997). «El fracaso de la Política Social de Samper.» *EAFIT* 33(107).
- Londoño, Rocío, Óscar Saidiza, Omar Salinas, y Mariana Perea. (2018). «La trayectoria histórica del servicio civil y la función pública en Colombia». en *El estado del Estado. Trayectorias y desafíos de la historia de la administración pública en Colombia*. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- López Cortés, Óscar Andrés. (2000). «De la convención colectiva al pacto social: la transformación del derecho laboral colectivo.» Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- López, Oscar Andrés, Henry Bocanegra, Paula Mazuera, Alfonso Daza, y Rory Forero. (2019). «La representación del servidor público en Colombia.» *Perspectivas intradisciplinarias en el derecho*.
- López Pino, Carmen Marina. (2002). *Las relaciones laborales en Colombia: opciones estratégicas de los actores*. Universidad Complutense de Madrid. 2002. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Mallet, Serge. (1969). *La nueva condición obrera*. Editorial Técnos. Madrid.
- Maltés Francisco. [@maltescut1]. 11 de abril de 2018. @DAFP_COLOMBIA pone un misil con gas sarin a la negociación colectiva en sector público negando la continuidad y no regresión d acuerdos <http://laborales>. Es decir cada año debemos negociar d nuevo todo lo ya acordado. @PGN_COL db pronunciarse inmediato. @OCDE_fr @ocdeenespanol. [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/maltescut1/status/984189402996989957>
- Ministerio del Trabajo, CGT, CUT, CTC, CNT, CSPC, y CTU. (2018). «Resultados finales Censo Sindical 2017.»
- Montaño, Jorge, y El Heraldo. (2011). «Sindicatos de EU, opositores al TLC con Colombia: Analdex.» marzo 23. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/economia/sindicatos-de-eu-opositores-tlc-con-colombia-analdex-13488>.
- OAS.ORG. Jurídico (2015) Acta final de acuerdo de la negociación colectiva pliego de

- solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados públicos. 11 de mayo de 2015. Bogotá. Recuperado de:
http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_col_rep_anexo2.pdf
- OIT. (1948.) *Convenio 87*. Recuperado en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087
- (1949.) *Convenio 98*. Recuperado en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098
- (1978) *Convenio 151*. Recuperado en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C151
- (1981) *Convenio 154*. Recuperado en:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299
- Pereira Fernández, Alexander. (2012.) «Violencia en el mundo sindical – Un análisis cualitativo sobre una práctica persistente en Colombia 1986-2011». *Controversia–Violencia contra el sindicalismo* 198 Cuarta etapa.
- Perry, Guillermo. (1987). «Sindicalismo frente a la política económica en Sindicalismo y Política Económica. Gómez Hernando y otros.» *FEDESARROLLO, FESCOL, CEREC*.
- Pineda Duque, Javier. (2015). «Colombia: el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo y las políticas de formalización.» *Cuadernos del CENDES* 32(89).
- Restrepo Botero, Darío Indalecio. (1992). «DESCENTRALIZACIÓN Y NEOLIBERALISMO (Balance de un proceso)». *Fondo editorial Ceirc-Realidad municipal* Primera edición.
- (2003). «Reestructuración capitalista, formas de organización espacial del Estado y nuevas prácticas políticas». en *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*. Universidad Nacional de Colombia.
- REVISTA DINERO. (2008). «Uribe y la economía.» agosto 15. Recuperado de:
<http://www.dinero.com/edicion-impresa/editorial/articulo/uribe-economia/66575>
- (2010). «La economía que deja Uribe: promesas vs. Avances.» mayo 28.
Recuperado de: <http://www.dinero.com/pais/articulo/la-economia-deja-uribepromesas-vs-avances/96315>
- Rojas, Javier N. (2001) «¿Es posible formalizar el empleo público en Colombia? 2.»

Revista Actualidad Laboral Y Seguridad Social De Colombia., junio de 2001

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). «Circular 25 del 19 de mayo de 2017»

Ministerio del Trabajo y la Seguridad Social. Memoria al Congreso Nacional 1990 – 1991.»

SEMANA. (2002) «El cambio no fue ahora». Recuperado de:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-cambio-no-ahora/53238-3>

Senén González, Cecilia. (2004). *Relaciones laborales, desregulación y modernización en los sectores de Telecomunicaciones, Agua y Saneamiento y Gas. El caso Argentina (1999-2002)*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana – Itzapalapa.

Silva Romero, Marcel. (2005). *Flujos y reflujos. Proyección de un siglo de derecho laboral colectivo en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia.

SUNET. (2017). «Gobierno Santos incumple acuerdos laborales –». marzo 21. Recuperado de: <https://sunet.co/es/noticias/gobierno-santos-incumple-acuerdos-laborales-constancia-2>.

(2017) Acta final de acuerdo de la negociación colectiva de solicitudes de las organizaciones sindicales de empleados públicos. Bogotá D.C, 29 de mayo de 2017

Tangarife, Carmen Lucía. (2014). «Trabajo Decente, el gobierno de Juan Manuel Santos no pasa el examen Balance económico, laboral y sindical del cuatrienio 2010-2013.» *Escuela Nacional Sindical. Ensayos laborales* 24.

Villegas Arbeláez, Jairo. (2014). *Negociación colectiva y sindicatos de empleados públicos*. Universidad Externado de Colombia.

Weber, Max. (2002). *Economía y Sociedad*. México.: Fondo de Cultura Económica.

Zerda Sarmiento, Álvaro. (1993). «Transformación político-económica en Colombia». en *TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA Y TRABAJO EN AMÉRICA LATINA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.