

En Trabajo Decente, el gobierno de Juan Manuel Santos no pasa el examen

*Balance económico, laboral y sindical
del cuatrienio 2010-2013*

Carmen Lucía Tangarife (Coordinadora)



ensayos laborales 24

EDICIONES
ens ESCUELA
NACIONAL
SINDICAL

Ensayos laborales/veinticuatro

***En Trabajo Decente, el Gobierno de
Juan Manuel Santos no pasa el examen***

*Balance económico, laboral y sindical del
cuatrienio 2010-2013*

Carmen Lucía Tangarife (Coordinadora)

Equipo de investigación ENS:

Ana Teresa Vélez Orrego

Carmen Evelia Pico Merchán

Viviana Osorio Ceballos

Viviana Colorado

Leidy Sanjuan

Jhon Montoya

Adrian Vásquez

Héctor Vásquez Fernández

Natalia García

Mercedes Álvarez

Rodrigo Javier Toro Zuleta



Primera edición: junio 2014
© Escuela Nacional Sindical
Apartado Aéreo 12175,
Medellín, Colombia

Carmen Lucía Tangarife
Coordinadora
Investigadora ENS

Fotografía de portada:
“Obreros Haitianos en Punta Cana”,
Danny Esteban Alveal
República Dominicana, 2013

Para esta publicación la Escuela Nacional Sindical contó con el apoyo de



Se puede reproducir total o parcialmente por cualquier medio,

CONTENIDO

Contexto Económico y Social	5
Inversión Extranjera Directa y Tratados de Libre Comercio	15
Balance laboral del cuatrienio de Juan Manuel Santos (2010-2013).	35
Protección social: una deuda con los trabajadores y trabajadoras .	81
Análisis de la Política Laboral de Juan Manuel Santos (2010-2013).	95
Dinámica de la Negociación colectiva.	117
Protección Social de los y las trabajadoras	135
Violencia e impunidad. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra las y los sindicalistas en Colombia.	139
Dinámica de la movilización sindical y laboral.	181
Comparación principales indicadores laborales de países de América Latina (2010-2013).	193
Referencias Bibliográficas	197

CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” tenía como metas el crecimiento de la economía en 6,2%, el crecimiento de los ingresos, y la disminución del desempleo a un dígito: 8,9%; además la creación de 2,4 millones de empleos nuevos hasta 2014 y la formalización de 500.000 puestos informales. Lo anterior se lograría a través de las denominadas “locomotoras” del crecimiento, las cuales se esperaba que crecieran más de 10% y así lograran arrastrar otros “vagones” de la economía y generar empleos.

Así mismo, prometía políticas que maximizarían el impacto social y conducirían a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, además de promover la participación ciudadana y la responsabilidad social. Sin embargo, luego de 4 años de gobierno, el panorama es desalentador, ya que perdura, y en algunos casos se agudiza, la desigualdad, la informalidad, la tercerización, la precariedad laboral, la desprotección social, las prácticas antisindicales, la violencia antisindical y la impunidad de los crímenes cometidos contra sindicalistas. En este cuatrienio el déficit de trabajo

decente no cesa y, por el contrario, retrocede en algunos aspectos, todo por la falta de voluntad del gobierno para adoptar verdaderas políticas públicas que transformen la dramática realidad social, laboral y sindical del país.

Con un ingrediente adicional: el gobierno Santos no solo le incumplió a los trabajadores colombianos, también incumplió tres importantes compromisos laborales internacionales: el Plan de Acción Laboral firmado con el presidente Barack Obama como condición para la firma del TLC con Estados Unidos; la denominada “Hoja de Ruta”, que es la cláusula laboral incluida en el TLC con la Unión Europea; y las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT que visitó a Colombia a principios de 2011.

Si bien entre 2010-2013 creció la economía, lo hizo por debajo de lo prometido: 4,7% en promedio, lo que no es suficiente para disminuir la desigualdad y generar trabajo decente. El empleo que se está generando es precario, no les garantiza a los trabajadores mínimos derechos laborales y acentúa los problemas de informalidad y tercerización laboral. Así mismo, la tasa de desempleo disminuyó (hoy se ubica en un dígito), pero aún no cumple la meta, y lo más preocupante es que su decrecimiento se estancó.

Las “locomotoras” del crecimiento no arrancaron

Las cuentas nacionales para el 2013 muestran una economía que creció al 4,3% con respecto al año anterior, crecimiento jalonado por sectores como la Construcción (9,8%), las Actividades de servicios sociales, comunales y personales (5,3%), la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (5,2%), la Explotación de minas y canteras y el Suministro de electricidad, gas y agua (ambas con el 4,9%). Destacándose el crecimiento de las llamadas “locomotoras” propuestas en el Plan de Desarrollo del presidente Juan Ma-

nuel Santos.¹

Sin embargo, cuando se analizan los resultados de los cuatro años de gobierno, 2010-2013, los resultados son preocupantes, ya que las “locomotoras” no han marchado como se esperaba, pues están en deuda con sus objetivos propuestos, crecimiento de la economía, crecimiento de los ingresos y disminución de la tasa de desempleo. Estos sectores fueron elegidos como los motores que crearán 2,4 millones de empleos nuevos hasta el 2014, y formalizar 500.000 puestos que son informales. Lo anterior, con el fin de reducir el desempleo por debajo del 9% en el 2014 y del 6% para el 2020.

Estas locomotoras tendrán como objetivo jalonar el avance y crecer a más de un 10 por ciento anual y son: infraestructura, agricultura, vivienda, minería e innovación. Lo que se busca es que su impulso arrastre otros “vagones”, dando como resultado significativo un crecimiento de la producción de bienes, servicios, y por consiguiente del empleo.

El Gobierno tiene como objetivos a través de las “locomotoras”, un crecimiento de la economía del 6,2%, y para el 2013 la variación del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 4,3%, y el promedio de los años 2010-2013 ha sido de 4,7%. Estas tasas de crecimiento pueden responder al comportamiento que ha tenido las materias primas mineras, las cuales redujeron su precio y se suponía eran un mercado jalonador de otras locomotoras.

En el caso de la disminución del desempleo, el presidente Santos estableció una meta de 8,9%, cifra que no se ha logrado. Sin embargo, se ha logrado reducir la cifra del

1. Las cinco locomotoras de crecimiento son: nuevos sectores basados en la innovación, agricultura y desarrollo rural, vivienda y ciudades amables, desarrollo minero y expansión energética e infraestructura de transporte.

desempleo a un dígito (Para el 2010 la tasa de desempleo era de 11,8% para el 2013 ésta se ubicó en 9,6), lo preocupante es que dicha reducción no está respondiendo a una plena generación de nuevos empleos sino al incremento de la población inactiva (para el 2010 el empleo creció en 4,3%, mientras que para el 2013 el crecimiento del empleo fue de sólo 1.7%). A 2013 existían en el país 2.243.000 desocupados.

Las locomotoras de crecimiento son reconocidas como aquellos sectores que avanzan más rápido o a mejor ritmo que el resto de la economía. Son los sectores o actividades que definen el rumbo que debe tomar la economía colombiana. Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de los factores de producción. Son sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleos en los demás sectores, específicamente a través de sus encadenamientos productivos en actividades conexas. De acuerdo a lo anterior, se analiza el comportamiento de cada una de las locomotoras en el período 2010-2013.

Minería: El sector de explotación de minas y canteras ha sufrido una desaceleración en su crecimiento, para inicios de periodo, el sector creció en 10,6%, en 2011 crece al 14,5%, pero para el 2012 y 2013 crece a tasas de 5,6% y 4,9% respectivamente. Su impacto en el empleo no es el esperado, pues es un sector que sólo ocupa al 1,1% de la población ocupada total. Además para el 2012 y 2013 expulsa empleos, al presentar tasas de variación en el empleo de -3,46% y -4,93% en cada año.

Las empresas de este sector se han visto involucradas en una serie de irregularidades que violan los derechos laborales de los trabajadores, por lo que han sido sancionadas por parte del Ministerio del Trabajo, lo preocupante, es que

son pocas en comparación con la cantidad de entidades en las que prima la informalidad y en las que no se cumplen las condiciones de trabajo decente.

Construcción: Para el 2013 este sector participó con el 6,7% en el PIB y comprende dos grandes subsectores, la construcción de edificaciones y la construcción de obras civiles. Es un sector que ha mostrado una recuperación destacada, ya que para el 2010 presentó un decrecimiento de 0,1%, pero para el 2013 termina como uno de los sectores jalonadores de crecimiento con un incremento de 9,8%.

En materia de empleo, el sector de la construcción ha tenido una participación promedio de 5,7% en el total de ocupados para los años de análisis, destacándose su variación en los años 2011 y 2012 cuando el empleo en el sector creció a 9,37% y 8,49% respectivamente, sin embargo, en el año 2013 presenta un decrecimiento de 1,77% expulsando a 22.000 puestos de trabajo de un año a otro.

En materia de la construcción específica de viviendas, el Gobierno tiene la meta de 1 millón de casas durante el cuatrienio, a 2013 se han entregado 100.000 casas gratis y 100.000 viviendas rurales nuevas o mejoradas. Además se ha terminado 604.143 viviendas². Sin embargo, el Gobierno debe superar algunas limitaciones de la oferta en suelo urbanizable y la gestión ambiental, ya que en el caso de la primera o no hay disponible o si la hay está a unos precios astronómicos que hace inviable los planes de vivienda popular.

Con respecto a las viviendas gratis se debe prestar especial atención a las personas que fueron entregadas, pues se ha evidenciado que las viviendas están ubicadas en sectores

2. Betín, Tomás. “¿Cómo van las “locomotoras” de Santos en tres años de gobierno? El Heraldó. Disponible en: <http://www.elheraldo.co/noticias/nacional/como-van-las-locomotoras-de-santos-en-tres-anos-de-gobierno-119674>

que no corresponden a los sectores en que desarrollan la actividad productiva los beneficiarios, lo que ha suscitado en división de los hogares, dispersión de la pobreza, entre otros problemas.

En cuanto a la construcción de infraestructura se ha construido 777 kilómetros de carretera y la meta son 875 kilómetros. Una meta que no se ha cumplido, es atraer 20.000 millones de dólares de inversión privada para planes de carretera, a lo mejor por el grado de normas exigentes de transparencia y claridad, ya que el país no aguanta más que todos los contratos de concesión se renegocien permanentemente y que los concesionarios saquen mayores beneficios a costa de las obras públicas.

El agro: El sector de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca ha presentado una mejora en su tasa de crecimiento, ya que para el 2010 el sector creció sólo en el 0,2%, mostrando una recuperación para los años siguientes, alcanzando una tasa de crecimiento en 2013 de 5,2%, destacándose como el tercer sector en crecimiento.

A pesar de su buen comportamiento, en materia de empleo la situación es diferente. Este sector viene cediendo participación, para el 2010 de cada 100 ocupados en el país, 18,5 se encontraban en el agro, sin embargo para 2013 de cada 100 ocupados, el sector aportaba 16,8 ocupados. Y no sólo cede participación sino que para los últimos dos años viene expulsando empleos, ya que en 2012 el empleo en el sector decreció en 0,33% y para el 2013 decrece aún más a -2,02%. De 2012 a 2013 el total de empleos expulsados fue 73.000.

Los diferentes paros de los sectores campesinos son respuesta de este decrecimiento del empleo y de las altas importaciones y las consecuencias de los TLC. El gobierno debe mejorar las condiciones de vida del campo, modernizar la producción rural y velar por las mínimas garantías laborales.

Innovación: La meta del gobierno es lograr destinar el 10% de las regalías al mejoramiento de la innovación del país, es la ciencia y tecnología puesta al servicio del desarrollo en todos los sectores económicos, que de lograrse daría más sostenibilidad al país en el largo plazo. Con la creación del nuevo Sistema General de Regalías, en 2012 se destinaron \$869.008 millones para la financiación de proyectos y programas del sector. El porcentaje del PIB que fue invertido en actividades del sector fue de 0,45%, es decir, tuvo un decrecimiento de 0.04 puntos porcentuales. Y aunque antes de las regalías solo se invertía el 0,18% del PIB en investigación, igual a 2014 sólo se llegaría a un 0,50% del PIB, cuando lo ideal es por lo menos el 1% del PIB.

**Tabla N° 1. PIB por ramas de actividad económica
2010-2013**

Sector	2010	2011	2012	2013
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,2	2,1	2,5	5,2
Explotación de minas y canteras	10,6	14,5	5,6	4,9
Industrias manufactureras	1,8	4,7	(1,1)	(1,2)
Suministro de electricidad, gas y agua	3,9	3,0	2,1	4,9
Construcción	(0,1)	8,2	6,0	9,8
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	5,2	6,7	4,3	4,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,2	6,6	4,9	3,1
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	3,6	6,7	5,0	4,6
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	3,6	3,1	5,0	5,3
Producto Interno Bruto	4,0	6,6	4,0	4,3

Fuente: Cuentas Nacionales, DANE, 2014.

En Colombia persiste la desigualdad, la pobreza y la indigencia

Colombia continúa como uno de los países más desiguales de la región, y así lo reconoce el premio nobel de Economía Joseph Stiglitz, al afirmar que nuestro país “tiene uno de los niveles de desigualdad social más grandes en Latinoamérica...”³. El coeficiente de concentración de la riqueza, Gini, está en niveles muy elevados. En 2010 se ubicó en 0,56, presentando leves disminuciones en los años siguientes, en 2012 y 2013 permaneció invariable en 0,539. Lo anterior puede ser consecuencia de un gobierno que focalizó sus esfuerzos en el crecimiento económico, más no en políticas eficientes de distribución de la riqueza con impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y en un mayor progreso social⁴. El crecimiento del PIB no implica de por sí progreso social, por tanto es necesario establecer mecanismos más realistas y cercanos que mejoren las condiciones de vida de las personas.

La mala distribución de la riqueza en el país se agrava por un sistema tributario que acolita que los más ricos paguen muy pocos impuestos. Según datos de la DIAN, el 1% de los mayores perceptores de ingresos se queda con una quinta parte (20%) de la riqueza nacional⁵.

En el tema de pobreza e indigencia, si bien se han visto avances, éstos parecen responder a fórmulas estadísti-

3. Castro, Cristián. Stiglitz: “Si yo fuera Santos...”. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-premio-nobel-de-economia-joseph-stiglitz-le-da-consejos-santos/383153-3>

4. El progreso social tiene en cuenta el acceso a las necesidades humanas básicas, a las oportunidades, a la educación superior y a la seguridad personal.

5. Kalmanovitz, Salomón. “La inequidad de Colombia”. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/inequidad-de-colombia-columna-487823>

cas, más que a una política efectiva de erradicación de la pobreza, toda vez que en 2011 se empieza a medir en el país la pobreza multidimensional. Además el gobierno no ha cumplido efectivamente con la condición necesaria para disminuir estos fenómenos: el funcionamiento del Sistema de Protección Social, que comprendería la seguridad social integral, la promoción social y las políticas y programas de formación del capital humano.

Para el 2010 había en el país 16.460.000 pobres, con una tasa de pobreza de 37,2%, para el 2013 la población pobre alcanzaba 13.994.000, con una tasa de pobreza de 30,6%, es importante resaltar que para el 2012 la tasa de pobreza era de 32,7%.

La situación de la zona resto o lo que se conoce como rural es aún más grave si se tiene en cuenta que para 2013 el total de pobres alcanzó 4.568.000 personas, representando una tasa de pobreza de 42,8%, 12,2 puntos porcentuales por encima de la tasa nacional. En la cabecera existían 9.426.000 pobres, una tasa de pobreza de 26,0%.

En el caso de las personas en condición de pobreza extrema o indigencia, se encontró que para el 2010 existían en el país 5.418.000, es decir, 12,3%, para 2013 los indigentes llegaron a 4.149.000, una tasa de indigencia de 9,1%. En el caso de la zona rural 2.043.000 estaban en esta condición para 2013, con una tasa de indigencia de 19,1, ubicándose en 13,1 puntos porcentuales de las cabeceras donde la tasa de indigencia era de 6,0%.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

La Inversión Extranjera Directa (en adelante IED), es aquella que realizan personas naturales o jurídicas que desean internacionalizarse, expandir el mercado de sus productos o servicios fuera de su territorio nacional mediante la colocación de capitales:¹ puede hacerse mediante la compra de acciones de una empresa establecida, a través de contratos que generen la colaboración, concesión o servicios entre el inversionista y la empresa, así como mediante la adquisición de inmuebles en el país de destino de la inversión.

A continuación se contempla, en primer momento, una panorámica mundial del comportamiento de la IED y concretamente analiza el caso latinoamericano identificando los países con mayor índice de participación y las traslatinas que ganan terreno en la economía mundial. Luego, se acerca a la realidad Colombiana en donde la IED sigue teniendo una participación importante en el sector petróleo, minas

1. La inversión puede hacerse directamente en divisas que posteriormente son convertidas en moneda local, o en especie, mediante la importación no reembolsable de bienes tangibles como maquinaria y equipos, o intangibles, como tecnología y patentes.

y canteras, pero aparecen otros sectores con altos índices de crecimiento en IED: construcción (108%), manufacturas (67%) y agricultura, caza, silvicultura y pesca (63%) pero con poca capacidad de generar empleos.

Panorama mundial: traslatinas ganan fuerza en la IED

En un contexto internacional de crisis mundial, de fragilidad económica e incertidumbre política, muchos países y empresas transnacionales han decidido adoptar un enfoque de espera y precaución financiera que se refleja en la disminución de los flujos de IED². Es por esto, que para 2012 dichos flujos bajaron respecto del año anterior de 1,61 a 1,39 billones de dólares (-13%), donde las caídas más pronunciadas se verificaron en los EE.UU. (-25,3%) y en la UE (-24,8%), quienes, sin embargo, continúan siendo los principales inversores. (CEPAL, 2012)

Y es que han sido los países “desarrollados” los que siempre han punteado en las cifras anuales del stock de IED mundial, pero esta tendencia empieza a variar en la última década,³ así lo conforma para el 2012 el informe de la Con-

2. Veintidós de los 38 países desarrollados experimentaron un descenso de las salidas de IED, lo que supuso una reducción total del 23%. CEPAL. (2012). *Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/130514_Presentacion_IED-2012.pdf

3. “A partir de la década de 2000 la participación de los países en desarrollo en los flujos mundiales de IED creció significativamente; la cifra que históricamente se había comportado alrededor de un 5%, llegó a alcanzar para el año 2009 un 27%. De igual modo, se ha producido el avance del capital de los países en desarrollo en el universo de las empresas transnacionales (ETs); mientras en 1992 sólo el 8% del universo de la ETs del mundo eran capitales provenientes del mundo subdesarrollado, para 2001 esa participación pasó al 21% y para el año 2008 era ya del 28%”. SOSA ARENCIBIA, Mahé (2012). *Las empresas traslatinas y sus efectos en el desarrollo de*

ferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD4; los países “en desarrollo”, por primera vez en la historia, pero siguiendo una tendencia de crecimiento en los últimos años, fueron los que captaron más IED en 2012, concretamente un 52% de las corrientes mundiales, destacándose regiones como Asia y América Latina y el Caribe. Y en este repuntar económico de la región, Brasil se mantiene como el principal receptor de IED con 65.272 millones de dólares, seguido por Chile en donde el ingreso de IED se incrementó sensiblemente (32,2%) hasta 30.323 millones de dólares. Luego está Colombia, México, Argentina, Perú, Centroamérica y el Caribe. (CEPAL, 2012)

Para el caso de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012) el incremento de la participación de la región en la IED mundial fue de un 12%, y habla de un proceso de expansión de algunas de las principales empresas, denominadas translatinas o multilatinas⁵, quienes aprovechando la

la región. Centro de Investigaciones de Economía Internacional. La Habana. Pág. 3. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/ciei-uh/20131031095424/Empresastranslatinas.pdf>

4. UNCTAD (2013). *Inversiones en el Mundo 2013: Las cadenas de valor mundiales: inversión y comercio para el desarrollo*. Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo.
5. Se aprecian tres fases en este proceso de incursión de las traslatinas. “La primera se inicia en los años noventa con la apertura comercial, las privatizaciones de empresas estatales y la desregulación de las economías, y dura hasta 1996. En este período, los montos de IED de la región en el exterior fueron bajos aunque crecientes, con un promedio de 3.000 millones de dólares. Luego, una segunda fase cubre el período entre 1997 y 2003, en que la región mostró un nivel de inversiones directas en el exterior más alto, pero sin un crecimiento continuo. En este período la IED hacia el exterior alcanzó un promedio anual de 6.800 millones de dólares. Luego, en un tercer momento se produce un fuerte incremento de los flujos, que alcanzaron los 26.500 millones de dólares, en promedio, entre 2004 y 2010”. (SOSA ARENCIBIA, 2012. Pág.5)

coyuntura de reducción mundial del ritmo de inversiones y venta de activos, intentan expandirse a otros mercados a través de fusiones y adquisiciones empresariales. Anuncia también la CEPAL que para el primer semestre de 2013, la cifra de IED en esta región alcanzó 102.951 millones de dólares, un 6% más que en el mismo periodo del año pasado.

A continuación se presentan 10 de las 80 principales empresas multilatinas según el ranking 2013 elaborado por América Economía⁶. Haciendo una lectura se corrobora que las multilatinas se han internacionalizado especialmente en las industrias básicas (hidrocarburos, minería, cemento, celulosa y papel, siderurgia), las actividades de manufacturas de consumo masivo (alimentos y bebidas) y los servicios (energía, telecomunicaciones, transporte aéreo, comercio minorista).

Frente a las empresas multilatinas Colombianas que logran ingresar al ranking se encuentra ISA, Avianca-Taca, Grupo Nutresa y el Grupo Argos en los puestos 14, 19, 34, 44 respectivamente, y se ubican en los sectores de energía, aerolíneas, alimentos y cementos. Lo cierto es que si bien crece la IED en la región, que aparecen y se potencian las traslatinas como nuevos actores en la economía internacional, es imperante pensar en los efectos reales que estos fenómenos tienen en la capacidad de redistribuir el ingreso en la región, en la posibilidad de transferencia de investigación y desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías, en el aprovechamiento de la mano de obra bajo condiciones de trabajo decente, etc. Solo así, podremos celebrar estos avances en términos de crecimiento en cifras de IED.

6. Ranking Multilatinas (2013) Elaborado por América Economía. Consultado: abril 10 de 2014. Disponible en: http://rankings.americaeconomia.com/2013/ranking_multilatinas_2013/ranking.php

Tabla N° 2. Principales multilatinas colombianas

Ranking 2013	14	19	34	44
Ranking 2012	18	21	22	37
Empresa	ISA	Avianca-Taca	Grupo Nutresa	Grupo Argos
País origen	CO	CO/SV	CO	CO
Sector principal	Energía	Aerolíneas	Alimentos	Cemento
Ventas 2012 (MM US\$)	2.438,00	4293,7	2.950,60	323,5
Var. Ventas 11-12	8,8	S.D.	S.D.	68,7
% ventas en exterior 12	70	78	23	52
% empleados en exterior 12	66	71	23	41
Inversión	87	30	75	33
potencial crecimiento	57	80	57	79
índice multilatinos	68,6	63,9	56,8	52,2

Fuente: Ranking Multilatinas, 2013. Datos América Economía. Elaboración propia.

Siguiendo a Sosa Arencibia (2012), “este ímpetu empresarial vivido por algunas empresas latinoamericanas, no ha traído al menos hasta hoy, efectos importantes y notorios en el desarrollo de la región. Aunque es válido señalar en este sentido, que se trata de un proceso de arranque aún reciente, cuyos resultados a futuro son todavía inciertos, y dependerá entre otras cuestiones, de que los gobiernos lleguen a identificar las posibles acciones de las políticas de apoyo a este proceso y la manera en que una política industrial proactiva pueda ayudar a promover los beneficios de este proceso para el desarrollo económico de la región”.

Tendencias de la IED en Colombia

Colombia se sigue ubicando en el radar de los inversionistas internacionales, sobre todo, aquellos que buscan su expansión en América Latina. Y es que las políticas del gobierno de Santos, quien continua socavando el legado de Uribe, han desempeñado un papel activo en profundizar la integración del país a las lógicas de competitividad internacional; a través de incentivos tributarios y otras orientaciones jurídicas y políticas el gobierno estimula la incursión de capitales extranjeros abanderando la creación de zonas francas para los negocios y la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), que si bien no se relacionan directamente con la IED si la influyen y modifican. Para el primer trimestre de 2014, Colombia tiene 11 TLC en vigor, 6 firmados y uno en proceso de negociación, además, es el país de Latinoamérica con más zonas francas instaladas en su territorio.⁷

En Colombia, la IED comparte la dinámica de crecimiento de la región; el 2012 fue el año con el flujo más alto, multiplicando su valor seis veces más que hace trece años. Entre enero y septiembre de 2013, la IED recibida por Colombia alcanzó los US\$13.251 millones, lo que representó un crecimiento de 13,1% (US\$1.537 millones) más que lo registrado en el mismo periodo de 2012.

Pero, ¿hacia dónde van estos recursos? Cómo se muestra

7. De las 97 Zonas Francas instaladas en Colombia, 37 son permanentes y 60 especiales, emplean en promedio 52.500 empleos directos y 180.000 indirectos. “Ser el líder en creación de estos parques industriales no le ha garantizado serlo en empleo, ya que genera menos de la mitad de ocupados que crea Honduras, que tiene la mitad de zonas francas instaladas que Colombia”. Datos tomados de: “*Colombia, el país de América Latina con más zonas francas, genera poco empleo*” En: la República, abril 21, 2014. Disponible en: http://www.larepublica.co/colombia-el-pa%C3%ADs-de-am%C3%A9rica-latina-con-m%C3%A1s-zonas-francas-genera-poco-empleo_112011

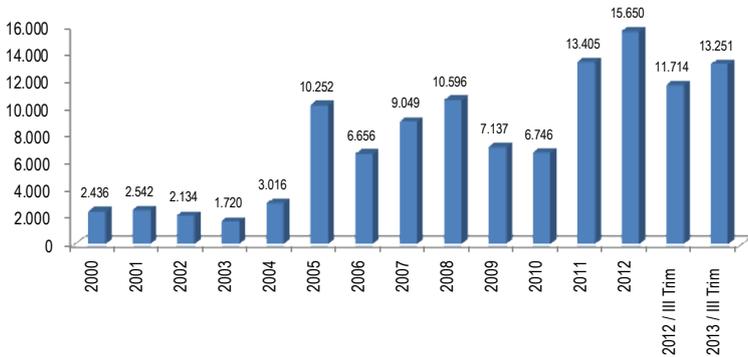
en el gráfico, a pesar del crecimiento positivo en la recepción de flujos de IED de algunos sectores como Construcción, Industrias manufactureras y Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, el 48.6% esta sigue concentrada en Minas, Canteras y Petróleo (aunque disminuyó un -5.3%⁸); sectores, que entre otras cosas, solo generan el 1% de la ocupación nacional y su explotación provoca irreversibles impactos ambientales y socio culturales en los territorios de producción, e incluso, en los de tránsito hacia los mercados internacionales.

Las locomotoras minero energéticas del gobierno de Santos, encendidas y marchando a toda velocidad, explican un crecimiento acelerado del sector Petrolero en la IED, que para el tercer trimestre de 2013 movió US\$4.129 millones, mientras que para el 2001 la cifra anual se ubicaba en US\$521 millones (7 veces menos). Para el caso de Minas y Canteras en el tercer trimestre 2013 movió US\$ 2.318 millones y fue en el 2009 el año que más dineros había generado: US\$3.025 millones. Esta tendencia al sector extractivo, se concentra sobre todo en el petróleo, el carbón y el oro. Para el caso del petróleo, el peso e importancia en la economía nacional es evidente: representa el 35% de la Inversión Extranjera Directa (2012), el 55% de las exportaciones y el 25% de los ingresos Corrientes de la Nación (ACP: 2014).

8. Las causas de la desaceleración del sector petrolero en Colombia en el 2013 según la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) tiene que ver con las demoras de las licencias ambientales, las protestas sociales en las áreas de exploración y producción y el incremento de los ataques de la guerrilla de las FARC contra la red de oleoductos, incluidos el recientemente inaugurado Bicentenario y el Caño Limón-Coveñas en donde la Occidental Petroleum Corp, multinacional estadounidense, tuvo que parar su producción. Al cierre de noviembre se registraron 196 ataques a oleoductos en comparación con 151 en todo el 2012, de acuerdo con estadísticas del Ministerio de Defensa. Tomado de: *Crudo crecimiento del sector petrolero*. En Revista Dinero. 12/11/2013.

La IED ha aumentado seis veces más en los últimos trece años, alcanzando el flujo más alto en el 2012.

Gráfico N° 1. Inversión Extranjera Directa en Colombia, 2000-III Trim 2013 (US\$ millones)



Fuente: Banco de la República. Balanza de pagos a septiembre de 2013. Elaboración propia.

Gráfico N° 2. IED en Colombia por país de origen. (2010-III Trim de 2013).



Fuente: Banco de la República.

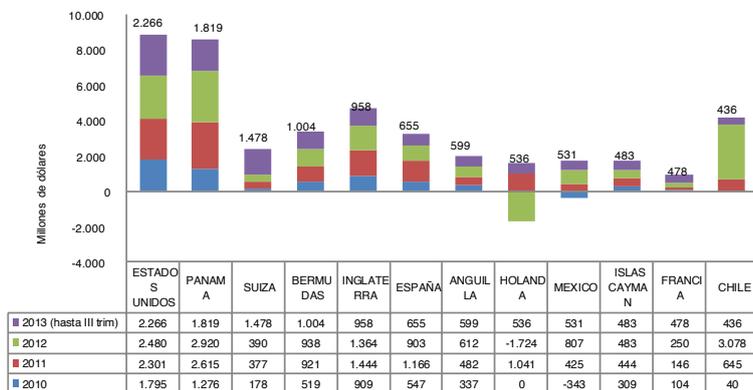
Al comparar los tres sectores en los que se produce incremento de la IED (III trim 2013) con la ocupación por ramas de actividad del DANE (total nal 2013), se encuentra que a pesar de haber mayor inversión en estos no se refleja en la creación de empleos:

Construcción: como se dijo empleaba el 5,8% del total de la población ocupada. Creció en IED un 108%, pero disminuyó 1,77% en la generación de empleo.

Industria manufacturera: empleaba al 12,03% de la población ocupada. Creció en IED un 67,5% pero disminuyó 4,65% en la generación de empleo.

Agricultura, caza, silvicultura y pesca: empleaba al 16,86% del total de la población ocupada. Creció en IED un 63,6%, pero disminuyó 2,0% en la generación de empleo.

Ahora bien, ¿qué países son los que invierten en Colombia? Para el tercer trimestre de 2013, Estados Unidos, Panamá, Suiza, Bermudas e Inglaterra se encuentran punteando la lista y entre los 5 países concentran el 56,8% del total de la IED en Colombia. Países como Francia (129%) y Suiza (509,2%) mostraron crecimientos acelerados respecto al mismo periodo del año anterior y por el contrario Brasil (-32,5%), Canadá (-17,9%) Inglaterra (-12,9%) perdieron participación.



Chile, que en el 2012 había concentrado el 19,7% de la IED, convirtiéndose en el país principal, cayó al puesto 12 con el 3,3% de participación de la IED en Colombia. Estados Unidos sube dos puestos respecto al año anterior y con el 17,1% se convierte en el país con mayor participación para el 2013, seguido de Panamá y Suiza. De resaltar que para el 2013 casi la totalidad de países clasificados en el ranking de IED en Colombia tengan firmado algún TLC o acuerdo comercial vigente, como se ve a continuación:

Tabla N° 3. Ranking de los 10 principales países con IED en Colombia. 2010-2013 III trimestre (% de participación del total de IED)

#	2010	Partic. %	2011	Partic. %	2012	Partic. %	2013 III trim de	Partic. %
1	Estados Unidos	26,6	Panamá	19,5	Chile	19,7	Estados Unidos*	17,1
2	Panamá	18,9	Estados Unidos	17,2	Panamá	18,7	Panamá **	13,7
3	Inglaterra	13,5	Inglaterra	10,8	Estados Unidos	15,8	Suiza*	11,2
4	España	8,1	España	8,7	Inglaterra	8,7	Bermudas	7,6
5	Bermudas	7,7	Holanda	7,8	Bermudas	6,0	Inglaterra*	7,2
6	Anguilla	5,0	Bermudas	6,9	España	5,8	España*	4,9
7	Islas Cayman	4,6	Chile	4,8	México	5,2	Anguilla *	4,5
8	Canadá	3,9	Anguilla	3,6	Anguilla	3,9	Holanda*	4,0
9	Suiza	2,6	Islas Cayman	3,3	Islas Vírgenes Británicas	3,2	México*	4,0
10	Islas Vírgenes Británicas	2,4	México	3,2	Islas Cayman	3,1	Islas Cayman	3,6

Fuente: Banco de la República. Construcción propia. * TLC vigente. ** TLC en proceso.

Como se mencionó anteriormente, Suiza tuvo un incremento impresionante de la IED en Colombia, 509% más respecto al periodo anterior; este hecho evidencia la apuesta

por arribar y/o expandir sus negocios en territorio Colombiano. En febrero de 2012, liderado por la Embajada Suiza y con el apoyo de la Vicepresidencia de la República y algunas organizaciones de la Sociedad Civil,⁹ se logró construir un documento de compromiso ético al que se adhieren 17 empresas Suizas, firmando así un acuerdo para proteger y promulgar los derechos humanos, preservar el medio ambiente y mejorar las condiciones laborales de sus empleados.¹⁰

Las empresas involucradas en este proceso son Asea Brown Boveri, Adecco, Clariant, Cotecna, Credit Suisse, DHL, Givaudan, Holcim, Nestlé, Novartis, Panalpina, Prodeco (Glencore), Roche, Sgs, Sika, Syngenta y UBS. Estas empresas superan las ventas anuales acumuladas de tres mil millones de dólares y generan diez mil puestos de trabajo.¹¹

Claro que como acuerdo de adscripción voluntaria no están la totalidad de empresas Suizas con importancia y presencia en el país. No se acogen aún por ejemplo algunas como Ace Seguros, SKN Caribecafe, Carbones de la Jagua, Consorcio Minero Unido, Kuehne + Nagel, C.I. Cafetera Santander, clasificadas en el ranking 2011 de las 15 empresas Top de Suiza en Colombia.¹²

9. Como Fundación Ideas para la Paz-FIP, CODHES, Fundación Avina y Fundación Natura.

10. Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/531f6285e27cf.pdf>

11. Frente a la situación sindical de estas empresas se tiene que: Holcim: Sindicato Sutimac, tiene convención colectiva 2012 □ 2014; Nestlé: tiene trabajadores afiliados a Sinaltrainal y Sintraimagra y hay convención colectiva de trabajo vigente para 2012 □ 2015. Prodeco (Glencore): Afiliados en Sintracarbón con convención vigente 2013 - 2015; afiliados en Sintramienergetica con Laudo arbitral y también hay pacto colectivo. Roche: tiene pacto colectivo para 2011 – 2012. SGS: existe pacto colectivo para 2013. Datos Censo Sindical, Escuela Nacional Sindical, con corte abril de 2013.

12. Frente a la situación sindical de estas empresas se tiene que: Ace Seguros: hay pacto colectivo vigente para 2012 -2016. Carbones de

Si bien este tipo de acuerdos se convierten en marcos generales que permiten formas de presión y amplían los marcos de responsabilidad social empresarial y promueven prácticas de buen gobierno empresarial, su carácter voluntario, la falta de organismos y mecanismos que garanticen un seguimiento/control capaz de detectar los incumplimientos y activar medidas correctivas/preventivas, pone serias limitaciones a su efectividad. Y aquí, definitivamente el papel activo y expectante del Estado, de los trabajadores y sindicatos es primordial.

Para concluir este análisis sobre IED en Colombia 2013, queda decir que persiste hoy la tendencia a concentrarse la IED en sectores extractivos, es decir, hay una “primarización”¹³ de la economía colombiana, un crecimiento económico basado en la comercialización de bienes primarios y recursos naturales sin mayores reglamentaciones que supongan límites en la repatriación de utilidades; además, este crecimiento económico no logra reflejarse en los niveles de bienestar del país y en el mejoramiento de los indicadores del mercado laboral, pero sí influye en la

la Jagua: también es del grupo Glencore y tiene afiliados a Sintramienergética, con convención colectiva de trabajo para 2010-2012. Consorcio Minero Unido: pertenece al grupo Glencore y tiene trabajadores afiliados a Sintramienergética, hay pacto colectivo para 2011-2015. Datos Censo Sindical, Escuela Nacional Sindical, con corte abril de 2013.

13. “La primarización de la economía puede ser un camino atractivo, pero es un pacto con el diablo por 4 razones que, tomadas individualmente, parecen positivas: compromiso de ventas al exterior de grandes volúmenes de escaso valor agregado, la apertura al ingreso de productos industriales en contexto de sobrevaluación de tipo de cambio, la financiación externa de inversiones para explotar recursos naturales y construir la infraestructura asociada y la compra de activos en el sector privado”. ROCCA, Paolo. Oportunidades y amenazas. Informe industrial. 16 Conferencia Industrial de la UIA. Argentina.

estructura productiva, aumenta la dependencia con los mercados mundiales y de paso se generan innumerables conflictos ambientales y socioculturales.

El impacto de los TLC: Acuerdo con Estados Unidos

Durante los casi dos años de implementación del TLC con Estados Unidos, éste no contribuyó a garantizar los derechos laborales, no aumentó el empleo y ha ocasionado daños a la economía que -seguramente con el tiempo- se agudizarán. De esta forma el enorme sacrificio económico no se compensó con el fortalecimiento del sindicalismo, de los derechos de los trabajadores y está agudizando fenómenos de desindustrialización y crisis agraria. El Tratado de Libre Comercio implica el libre flujo de bienes y servicios, la liberación de la cuenta de capitales, la eliminación de todo tipo de barreras para las relaciones económicas entre los países y garantías a la inversión extranjera. De esta manera, las interacciones globales entre países desarrollados y subdesarrollados se hacen más profundas y más sensibles a los cambios.

El contexto macroeconómico se caracteriza por los desbalances globales, medidos por los superávits y déficits de la cuenta corriente de los países. Por un lado tenemos que Estados Unidos concentra el mayor déficit corriente del mundo, mientras los países emergentes cuentan con superávits, algunos elevados como el caso de China, Japón y Alemania. En el año 2006 EEUU alcanzó su máximo histórico, cuando el déficit sumó 803 mil millones de dólares, equivalentes al 6% del PIB de Estados Unidos y al 1,5% del producto mundial. Entre 2005 y 2008 el déficit promedió fue de 746 mil millones de dólares, equivalente al 5,5% del PIB de Estados Unidos y al 1,4% del producto mundial.

El panorama cambió con la crisis: el déficit de Estados

Unidos se contrajo a la mitad en 2009, y durante ese año y el 2013 mantuvo un déficit corriente relativamente bajo. Si se parte del principio de que las transacciones internacionales de bienes y servicios son un sistema cerrado, es decir, si algunos tienen déficit otros deben tener superávit, necesariamente los efectos de la disminución acelerada del déficit de EEUU implica una disminución -también acelerada- de los superávits de los países emergentes. El mecanismo utilizado por el país del Norte consistió en una alta emisión (compra de bonos) y disminución de la tasa de interés, para imponer una devaluación de su moneda y la revaluación de las demás monedas del mundo.

Las decisiones de política económica de Estados Unidos van más allá de sus fronteras. Existe suficiente evidencia empírica para afirmar que hay una correlación entre el ajuste de Cuenta Corriente norteamericano y diferentes crisis crediticias en el mundo. En efecto, el comercio mundial se realiza fundamentalmente en dólares. El gran proveedor de éstos es justamente el déficit de Cuenta Corriente norteamericano. Cuando éste disminuye (como ha ocurrido en los últimos trimestres), disminuye la liquidez en el mundo, lo que se refleja como una caída de las reservas de bancos centrales depositadas en la Fed. Cuando escasean los dólares, los países pueden conseguirlos endeudándose, atrayendo inversión extranjera o exportando más. Lo último se ha hecho más difícil en un mundo de bajo crecimiento. Por tanto, la solución para países como Colombia fue renunciar a los aranceles y a los controles de capitales, aceptar un manejo de tipo de cambio flexible y poner a la inversión extranjera como el motor de crecimiento.

Luego de 19 meses de haber entrado en vigencia el TLC con EEUU, este contexto profundizó todos los efectos económicos y sociales que podría tener un tratado comercial de este estilo. El creciente déficit en Cuenta Corriente,

financiado con inversión extranjera, en un régimen de tipo de cambio flexible, implicó una revaluación extremadamente alta y prolongada, que perjudicó a los sectores estratégicos de la economía como la industria y la agricultura. La inestabilidad se refleja en la composición sectorial. La minería, que ha sido la principal fuente de expansión y especialización productiva, revela síntomas de agotamiento. En este año el desempeño fue inferior al del año anterior y en el próximo será peor. La mayoría de las actividades industriales llevan más de un año en recesión, la agricultura se mantiene en pie sólo por los cuantiosos subsidios presupuestales y en ambos sectores las exportaciones se extinguen, asediadas por los precios internacionales.¹⁴

La revaluación tuvo efectos también sobre el empleo. Los sectores de mayor productividad y generación de valor agregado, como la industria y la agricultura, se desmantelan, mientras las importaciones abaratas sustituyen el trabajo nacional, ampliando el desempleo y la informalidad. De esta forma el empleo crece por debajo de la tendencia histórica, mientras la mayoría de los precios industriales y agrícolas superan los internacionales y los salarios están por debajo de la productividad, configurando una pérdida importante en la calidad del trabajo.

Los resultados comerciales con EEUU durante los últimos 19 meses están estrechamente relacionados con este contexto económico. Sin embargo, todo indica que éste cambiará prontamente. El Sistema de Reservas Federal (conocida como FED) anunció la reducción y progresiva eliminación del programa de emisión (tapering), el cual se constituía como la causa de estos efectos. Con este cambio, los efectos serán los contrarios: la devaluación del peso

14. Sarmiento, Eduardo (2013). Balance 2013. Columna en El Espectador. 21 de Diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.elspectador.com/opinion/balance-2013-columna-465532>

presionará una disminución de los salarios por el encarecimiento de las importaciones, y por tanto tendrán efectos en una elevada inflación. A los sectores a punto de quebrarse les costará iniciar un proceso de expansión y las exportaciones estarán basadas en el sector primario, lo que profundizaría la especialización productiva.

Los resultados comerciales con EEUU, tras varios meses de vigencia del acuerdo

Luego de conocerse los resultados comerciales de Colombia en 2013, publicados por el DANE,¹⁵ el Gobierno no dio espera para emitir falsos diagnósticos y ocultar el preocupante balance. A la semana de la publicación de las cifras oficiales, el Ministro de Comercio e Industria manifestó que las exportaciones hacia ese país habían crecido 13% desde los meses de entrada en vigencia el acuerdo comercial. Esta afirmación mereció un análisis detallado sobre los resultados comerciales y la conclusión fue contraria a la planteada por el Ministerio. En la respuesta del Gobierno se denota su improvisación y ausencia de rigor técnico para respaldar su afirmación. Todo indica que el Gobierno pretende ocultar el verdadero resultado.

En términos generales hay un desplome del superávit comercial del 45,5%, al pasar de US\$4.032 millones a US\$2.199 millones. El resultado es alarmante, si se tiene en cuenta que el superávit comercial entre el 2011 y el 2012 disminuyó el 24,74%. Es decir, durante dos años consecutivos Colombia disminuyó su ventaja comercial en 58,95%, lo que corresponde a una caída, en términos monetarios, de US\$3.158 millones.

15. DANE. Series de Exportaciones, Importaciones, Indicadores de Comercio Competitividad, Índices de producción y ventas reales y empleo total de la industria manufacturera. En el portal web: <http://www.dane.gov.co/>

Con respecto a EEUU el resultado fue aún más desfavorable: el superávit comercial con esta nación en 2012 fue de US\$8.250 millones y en 2013 cayó a US\$2.777 millones, o sea una caída del 66%. Tras casi dos años de la firma del TLC con el país del Norte, el superávit acumulado se redujo a la tercera parte. Si se toma el promedio de los balances de los últimos tres años, la caída es del 68%, es decir una pérdida de más de US\$5.800 millones.

El desplome del superávit comercial se redujo como consecuencia de la disminución del 15,5% de las exportaciones y el aumento del 14,7% en las importaciones. Este no es un resultado coyuntural, sino una tendencia que se tiene desde agosto del 2012, tan solo dos meses después de la firma del TLC.

En cuanto a productos exportados hacia Estados Unidos, disminuyeron los relacionados con los sectores de la agricultura e industria, principalmente la última. En términos generales 14 de 23 rubros disminuyeron sus ventas externas, donde sobresalen combustibles (-15,4%), azúcares y confites (-38,5%), frutos comestibles (-13,7%) y metales y sus manufacturas (-32%), textiles (-3,6%) entre otros.

Si se comparan los resultados por productos entre el 2011 y el 2013, los productos agrícolas de exportación, como el café, té, yerba y especias, disminuyeron 24%, mientras las exportaciones de materias plásticas y sus manufacturas lo hicieron en 22%. Por su parte, las exportaciones de las preparaciones alimenticias decayeron 20% y las prendas de vestir y textiles 17%. Por donde se analice, el balance comercial del TLC con Estados Unidos es negativo.

El agro y la industria en el TLC con EEUU

En un reciente informe publicado por la Oxfam, realizado por Fernando Barberi (2013), los resultados para el

sector agropecuario lo ubican como un claro perdedor por el TLC, al tener productos de la economía campesina en eminente riesgo de desaparecer. Como se menciona en el documento, “los resultados contradicen las promesas anunciadas por el Gobierno colombiano en cuanto a los beneficios del Tratado. En estos primeros meses las importaciones desde Estados Unidos han crecido a un ritmo mucho mayor que las exportaciones a ese país, provocando un deterioro de la balanza comercial (). El sector agrícola se ve forzado a competir en desigualdad en condiciones de productos que disfrutaban de importantes subsidios”.¹⁶

El sector agroindustrial en particular ha sido muy afectado, y las expectativas anunciadas por el Gobierno se han visto frustradas. “Mientras las exportaciones agroindustriales desde Colombia a EEUU apenas se incrementaron en US\$21 millones -menos de un 10%-, las importaciones de productos estadounidenses crecieron US\$248 millones-multiplicándose por 2,5-”. De esta forma se confirma un deterioro de la balanza comercial agroindustrial, la cual ha pasado de un saldo negativo (deficitario) de US\$17 millones, a uno de US\$344 en 9 meses del acuerdo. Si se analiza el sector agropecuario, sin incorporar el agroindustrial, la balanza comercial cayó 17%, al pasar de un superávit de US\$1.283 millones a uno de US\$1.057 millones.

Oxfam se encargó de construir un sistema de alertas para monitorear los efectos del TLC en el sector agrícola y concluyó que los productos lácteos, el arroz, el maíz blanco y la carne de cerdo, son los más perjudicados y con un mayor riesgo. En riesgo medio se encuentran: trigo, carne de pollo, zanahoria y arveja. Mientras los productos de menor riesgo (algunos ya golpeados por la apertura económica)

16. Barberi, Fernando (2013). La agricultura, los pequeños productores agropecuarios y el primer año de vigencia del Acuerdo de Libre Comercio suscrito con Estado Unidos. Oxfam. Bogotá.

son: sorgo, maíz amarillo, cebolla, frijol y tomate.

El pronóstico para el sector agropecuario para los próximos meses, de no cambiarse las condiciones actuales, es alarmante. El aumento de las importaciones de productos estadounidenses, que compiten con productos del sector agrícola colombiano, van a tener un impacto directo sobre los precios internos, con desplomes que oscilan entre un 15% y un 55%. Como consecuencia, en la superficie cosechada se podrían tener caídas entre un 19% y 77% y la producción se reduciría entre un 18% y un 54%.

Con respecto al sector industrial, ésta ha sido otro de los perdedores del TLC con EEUU. No solo las exportaciones decayeron, y explican en gran parte el deterioro de la balanza comercial con el país del Norte, sino que la producción industrial ha decrecido de manera permanente durante los últimos dos años. Tan solo en el 2013 la caída de la producción industrial fue de 1.9%, 9 veces mayor a lo esperado. La penetración de las importaciones industriales tiene efectos nocivos sobre la producción y la generación de empleo en el sector.

Si se analizan indicadores relativos a la competitividad comercial del sector industrial para algunos subsectores, se encuentra que la relación entre las exportaciones y la producción industrial (Tasa de Apertura Exportadora) ha caído como resultado de disminuciones, tanto en las exportaciones como en la producción. Por su parte, La tasa de penetración de las importaciones, que relaciona las importaciones y el consumo aparente de esos bienes, ha aumentado, lo que puede producir una sustitución de los bienes nacionales por los extranjeros.

El primer indicador (Tasa de apertura Exportadora), muestra que ha caído en un 64% en la producción de lácteos. También sobresalen los productos de panadería (-16%), ingenios azucareros (-47%), textiles (-27%), con-

fecciones (-24%), hierro y acero (-6%), autopartes (-20%), entre otros. Este indicador es consistente con los resultados comerciales y de producción de los mencionados sectores, los cuales producen por debajo de su capacidad instalada y han disminuido sus exportaciones entre el primer trimestre de 2012 y el primero de 2013, periodo que permite medir los resultados del TLC.

El segundo indicador, referente a la influencia de las importaciones en el consumo, muestra que en los subsectores de lácteos (139%), ingenios azucareros (171%), textiles (9%), sustancias químicas (3%), hierro y acero (5%), elaborados de metal (3%), electrodomésticos (8%), autopartes (8%), entre otros, han aumentado las importaciones con efectos directos en el consumo de bienes extranjeros, que sustituyen a los nacionales. El indicador se analizó entre el primer semestre de 2011 y el primero de 2013.

Los efectos del mal desempeño industrial sobre el empleo, son evidentes. Si se analiza entre mayo de 2012 y diciembre del 2013, el empleo industrial disminuyó cerca de 4 puntos porcentuales, al comparar el índice de empleo total de la industria (incluyendo trilla de café). Sobresalen los sectores de textiles (-8%), confecciones (-9%), cueros (-16%), fabricación de calzado (-16%), sustancias químicas (-13%), productos de plástico (-5%), maquinaria y aparatos eléctricos (-15%), autopartes (-17%), entre otros.

De esta manera, se prueba que existe relación entre los resultados comerciales de los subsectores industriales y la generación o destrucción de empleo. El TLC con EEUU induce a una especialización productiva en la minería y deja desprotegida la industria, que tiene altas restricciones de la demanda internacional, lo que genera un proceso de sustitución de importaciones abaratadas por empleo nacional, propiciada por la revaluación del tipo de cambio y los flujos crecientes de inversión extranjera.

BALANCE LABORAL DEL CUATRIENIO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2013)

Comportamiento de los principales indicadores laborales

El empleo en el país viene aumentando. En 2013 la tasa de ocupación fue 58,0%, 2,6 puntos porcentuales por encima de la de 2010, cuando fue 55,4%. Se pasó de 19'213.000 ocupados a 21.048.000. Sin embargo, cuando se analiza la variación de un año a otro se evidencia que la creación de empleos viene desacelerándose. En 2010 el empleo creció en 4,3%, representando 793.000 nuevos empleados, para el 2011 la tasa de crecimiento fue de 4,2% (806.000 nuevos empleos), pero en 2012 creció 3,4%, aportando 677.000 nuevos empleos, y en 2013 el empleo sólo creció 1,7%, con un incremento absoluto de sólo 352.000 nuevos empleos, menos de la mitad de los que se generaron en años anteriores.

En 2013 el 79,2% de los ocupados se concentraba en dos sectores ocupacionales: empleado particular y trabajadores por cuenta propia. Los primeros participan con el 36,4% y son 7.660.000 mientras que los segundos lo hacen con el 42,8% y son 9.002.000. Cabe recordar que esta cate-

goría hace parte de lo que la OIT considera empleo vulnerable, que junto con los trabajadores familiares auxiliares, representan el 48% del total del empleo en el mundo. Las personas con empleos vulnerables están más expuestas que las y los asalariados, al tener acceso limitado, o no tener acceso, a la seguridad social o a un ingreso seguro. Estas personas están expuestas a decisiones arbitrarias de los empleadores; no tienen la posibilidad de ser representadas por sindicatos que puedan negociar colectivamente; y además no tienen seguridad de ingresos en la tercera edad, cuando sus capacidades productivas están agotadas y/o marcadamente reducidas.

Otras posiciones que vienen presentando tendencia al alza son los trabajadores familiares sin remuneración, con un promedio en los cuatro años de 961.000 trabajadores, y los trabajador sin remuneración en otras empresas, con un promedio de 121.000 ocupados para el periodo de análisis. Los empleados domésticos se han incrementado de 2010 a 2013 al pasar de 694.000 a 710.000, presentando una variación en el último año de -2,7%.

Variación promedio anual	Nuevos ocupados totales		Nuevos desocupados totales		Nuevos inactivos totales		Nuevos ocupados informales	
	Absol.	Var.%	Absol.	Var.%	Absol.	Var.%	Absol.	Var.%
2009-2010	793.000	4,3	49.000	1,9	-291.000	-2,2	152.000	3,3
2010-2011	806.000	4,2	-138.000	-5,4	-127.000	-1,0	163.000	3,4
2011-2012	677.000	3,4	-32.000	-1,3	-112.000	-0,9	165.000	3,3
2012-2013	352.000	1,7	-151.000	-6,3	325.000	2,6	-72.000	-1,4

Por ramas de actividad económica se encontró que existen ramas que vienen cediendo participación en el total de ocupados del país, mientras que otras vienen ganando. Para el primer caso se encuentra la Agricultura, pesca, ga-

n5adería, caza y silvicultura que para el 2010 participaba con el 18,54% del total de ocupados y para el 2013 pasó a participar con el 16,86%, situación preocupante pues en el 2013 esta rama tuvo un decrecimiento de 2,02% y expulsó 73.000 empleos. En este mismo sentido se encuentra la Industria Manufacturera que pasó de participar con el 12,78% de ocupados a 12,03%, además es un sector que decreció en 4,65%, dejando por fuera a 124.000 empleos. Este sector debería convertirse en un foco de la política laboral del país, ya que representa a los empleos que podrían considerarse como asalariados.

En el caso de las ramas que vienen ganando participación se encontró el Comercio, hoteles y restaurantes que para el 2010 aportaba el 26,22% de los ocupados en el país y para el 2013 pasó a participar con el 27,45%. Este sector ha presentado crecimiento desde 2011 con una tasa promedio de 4,7% por año, para el 2013 creció en 4,4% generando 242.000 empleos. A pesar de ser una rama que aporta mucho al empleo también se caracteriza por ser una de las ramas en donde prima la informalidad, caracterizada por la vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y el detrimento de sus condiciones laborales.

Así mismo, se encontraron las Actividades inmobiliarias y los Servicios comunales, sociales y personales. La primera pasó de participar 6,31% en 2010 a 7,07% en 2013, para este último año creció en 7,43% y reportó 103.000 nuevos empleos. Los servicios participaban con el 19,4% y ahora lo hace en 19,5%, pero presentó un incremento en 2013 de 4,78% ubicándose como la segunda rama que más empleos generó con un total de 188.000 nuevos empleos.

En 2013 los ocupados por oficios se en: trabajadores y operadores no agrícolas (24,5%), trabajadores de los servicios (18,9%), comerciantes y vendedores (17,9%), trabajadores agropecuarios y forestales (16,6%), profesionales y

técnicos (10,6%), personal administrativo (8,4%) y directores y funcionarios públicos superiores (2,4%).

Por otro lado, la tasa de desempleo viene disminuyendo. En 2010 fue de 11,8% y en 2013 de 9,6%. Si bien se ha logrado llegar a un dígito, no corresponde a la meta establecida por el gobierno. Además preocupa que el desempleo se haya estancado en su decrecimiento. Su reducción ha sido jalonada más por las caídas en la tasa de participación y el incremento de la tasa de inactividad (35,8% en 2013), que por un dinamismo en la generación de empleo (para el 2013 creció sólo a 1,7% frente a un crecimiento de 4,3% reportado en 2010). A 2013 existían en el país 2.243.000 desocupados.

Un indicador de especial importancia es la tasa de inactividad,¹ la cual se ha mantenido por encima de 35% en el cuatrienio. Para el 2013 la tasa de inactividad fue 35,8% (13'015.000 personas), incrementándose en 2,6% con respecto al año anterior, esto es 325.000 nuevos inactivos. Cuando se habla de la importancia de esta población se alude al impacto que tiene en la tasa de desempleo del país, ya que cuando esta última disminuye puede estar altamente influenciada por la tasa de inactividad. Además como en el mercado laboral la oferta de empleo no se está encontrando

1. La población económicamente inactiva comprende a todas las personas en edad de trabajar que no participan de la producción de bienes y servicios pero no necesitan, no pueden o no están interesadas en tener actividad remunerada. A este grupo pertenecen estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, etc. La tasa de inactividad puede incrementarse cuando la duración del desempleo es tal que las personas se cansan en la búsqueda de empleo y deciden dejar de hacer presión en el mercado de trabajo, o puede disminuir, cuando los llamados “miembros secundarios” del hogar, amas de casa y estudiantes, deben salir al mercado a buscar empleo como consecuencia del incremento en la tasa de desempleo de los jefes de hogar, todo con la intención de no ver afectados los ingresos del hogar.

con la demanda de empleo, muchos desempleados tienden a desanimarse en su búsqueda y pasan a engrosar la inactividad. En 2013 el 40,51% de los inactivos se encontraba estudiando, 40,02% en oficios del hogar y 19,47% en otras actividades.

La informalidad y el subempleo no cesan

A nivel mundial el empleo informal persiste y Colombia no es ajena a esta situación, al registrar una tasa de informalidad de 49,4% para el 2013, representando a 5.025.000 de trabajadores informales, reduciéndose en solo dos puntos porcentuales en estos cuatro años, ya que la tasa de informalidad para el 2010 era de 51,6% e incrementándose en 256.000 nuevos empleados informales. Es de recordar que la medición de informalidad para el DANE es por tamaño de empresa de hasta 5 trabajadores, dejando de lado un aspecto fundamental que define de manera más pertinente y acertada la informalidad, y es el acceso a la seguridad social integral, es decir, el grado de protección que tengan los y las trabajadoras. La informalidad presentó una tendencia a la alza hasta 2012, cuando creció 3,3% con respecto al año anterior, con un total de 165.000 nuevos informales. Sólo en 2013 muestra una ligera disminución de 1,4%, es decir, -72.000 ocupados informales.

La población informal es muy poco educada, el 80,1% se concentraba en educación primaria (28,5%) y secundaria (51,6%), y tan sólo el 17,2% contaba con educación superior. Esto puede estar relacionado con el hecho de que en el país los pocos empleos formales que se vienen generando se están quedando en la población del quintil de ingresos superior que son los que más acceso a la educación pueden tener.

A través de estos cuatro años, la categoría ocupacional que más participación ha tenido en el total de ocupados in-

formales son los trabajadores por cuenta propia que para el 2013 representaron el 59,4%, esto es 2.987.000 cuentapropistas, seguido por el 20,2% que representaba a los trabajadores particulares, 1.013.000. Más de la quinta parte del total de informales (21%) se ubicó en la rama de comercio, hoteles y restaurantes, seguido por los que se encontraron en servicios comunales, sociales y personales (8,4%). Por lugar de trabajo se destaca para el último año, el trabajo realizado en un local fijo (32,4%), en su vivienda y en otras viviendas (18,5% cada una), en un sitio al descubierto en la calle (10,0%), de puerta en puerta (9,3%), entre otros.

Por otro lado, se encuentra el subempleo, el cual es una aproximación al grado de satisfacción del trabajador con su empleo. En este se manifiesta el deseo de cambiar de trabajo ya sea por contar con un empleo inadecuado por competencias, por horas o por ingresos, es por esto que se relaciona con la calidad del empleo, o al menos, se convierte en un indicador importante. Para Colombia la tasa de subempleo subjetivo,² se ha mantenido por encima del 30%, es decir, casi la tercera parte de los ocupados se encuentra subempleada. Para el 2010, la tasa de subempleo subjetivo se ubicó en 32,6%, disminuyéndose en tan solo 1,4 puntos porcentuales para el 2013 cuando se ubicó en 31,2%, siendo la principal razón el empleo inadecuado por ingresos. Si tomamos el índice de subempleo objetivo de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) esta tasa se incrementa y se ubica en 57% al corte de noviembre de 2013.³

2. El subempleo subjetivo se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias.

3. El índice de subempleo objetivo de ANIF se construye incorporando los cotizantes a seguridad social, la formula sería $(=100\%-8,5\% \text{ desempleo}-34,5\% \text{ cotizantes activos})$. Tomado de “Desafíos para la

Ocupados vs Educación

Al igual que en años anteriores se evidencia una vez más que la población ocupada del país cuenta con pocos niveles de educación, es una población relativamente poco educada. Para el 2013 se encontró que el 4,66% de los ocupados no contaba con ningún nivel educativo, 13,63% con primaria completa, 24,57% secundaria completa, y 11,17% con educación superior completa, se destaca un 32% de los ocupados que contaba con primaria incompleta (14,05%) y secundaria incompleta (17,94%), además de un 13,96% con educación superior incompleta.

Si no existe una educación pertinente y de calidad traerá como consecuencia que los trabajadores sigan encontrando oportunidades laborales en la informalidad, y se siga perpetuando la precarización de la mano de obra, y no solo en el rubro de ingresos laborales, sino en todas las garantías mínimas que tiene contar con un trabajo formal.

Ingresos Laborales

Los ingresos de los ocupados en el país son muy bajos, al punto de que el ingreso promedio nacional se ubicó en 2013 en \$816.646, ingreso inferior al valor de la canasta básica familiar que ronda por más de \$1.000.000. Si bien se ha presentado un incremento desde 2010, éste se ha venido desacelerando, en 2011 la variación del ingreso promedio fue de 4,75% y en 2012 de 2,29%. Este ingreso apenas representa el 97% de la línea de pobreza por hogar,⁴ lo que obliga a que más de un miembro del hogar debe ingresar al mercado de trabajo. Este ingreso equivale a 1.2 veces el salario mínimo, mientras que en Argentina equivale a 2.3 ve-

política económica para 2014". Informe Semanal N° 1202. Enero de 2014.

4. DANE, Pobreza monetaria y multidimensional 2013. Boletín de prensa, pág. 5.

ces, 2.4 veces en Uruguay y en Chile, y 2.5 veces en Brasil.

Ahora, al analizar los ingresos de los ocupados en términos de salarios mínimos, el panorama es desalentador, pues las mejoras que se logran evidenciar son pocas y se encuentra una mano de obra mal remunerada. Para el 2010, el 50,5% de los ocupados ganaban menos de un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), para 2011 y 2012 eran el 49,2% y 55,1% de los ocupados respectivamente. En 2013 el 45,33% de los ocupados recibía hasta un smmlv. Si los ingresos de los ocupados no mejoran su calidad de vida no lo hará ni mucho menos se logrará mayor igualdad.

Para 2013 las ramas de actividad económica que más ingresos promedios y años de educación presentaron fueron: intermediación financiera (\$1.826.708, años: 14,1); explotación de minas y canteras (\$1.315.537, años: 7,8); suministro de electricidad, gas y agua (\$1.308.387, años: 11,8); actividades inmobiliarias (\$1.171.771, años: 11,3); servicios comunales, sociales y personales (\$1.088.001, años: 11,5); industria manufacturera (\$832.531, años: 9,4); transporte, almacenamiento y comunicaciones (\$792.650, años: 9,2); construcción (\$765.559, años: 7,8); comercio, hoteles y restaurantes (\$657.863, años: 8,8) y agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura (\$448.693, años: 4,8). Como se puede observar las ramas de actividades que menores ingresos promedios tienen son las que más aportan al empleo en el país, es decir, las que más participación tienen en el total de ocupados.

Situación del mundo laboral para las mujeres: desigualdades persistentes, cuentas pendientes y desafíos

En todos los países de la región la tasa de pobreza de las mujeres es más alta que la de los hombres; según la CEPAL,

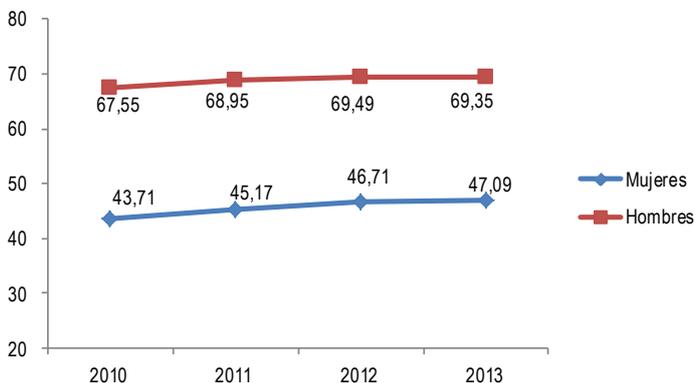
el índice de feminidad de la pobreza para las personas de entre 20 y 59 años de edad indica que la tasa de pobreza de las mujeres excede en un 30% o más la de los hombres de edad similar. De otro lado, a medida que la pobreza disminuye en la región, las diferencias entre hombres y mujeres tienden a profundizarse, así que la superación de la pobreza no se está traduciendo efectivamente en el mejoramiento de la posición y condiciones de las mujeres en el mundo laboral.

Baja el desempleo pero las brechas de género se mantienen

Es clara aunque leve la tendencia de cierre que presenta la brecha de género en materia de ocupación en Colombia. Para el año 2008, un total de 6.806.857 mujeres se encontraban ocupadas, mientras que en el 2013, un total de 8.742.299 mujeres se hallaban activas en el mercado; esto representaba un incremento del 22,1% en los últimos 5 años y de un 2,2% respecto a 2012. Sin embargo, la diferencia frente a los hombres en materia de participación y ocupación sigue siendo notable: para 2013, la tasa global de participación promedio fue 78,8% para los hombres y 53,9% para las mujeres y la tasa de ocupación fue de 69,4% y 47%, respectivamente; esto significa que de poco más de 10 millones de mujeres que presionaron el mercado laboral, únicamente 8,7 millones lograron ocuparse, mientras que en el caso de los hombres, de 13,2 millones que presionaron el mercado, lograron ocuparse 12,3 millones.

Así las cosas, y a pesar de que desde 2010 hasta ahora la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado en un 13%, persiste, como se ve, una brecha de género en materia de participación del 21,1 y de ocupación de 22,7 puntos porcentuales.

Gráfico. Tasa de ocupación por sexo, brecha. 2010-2013

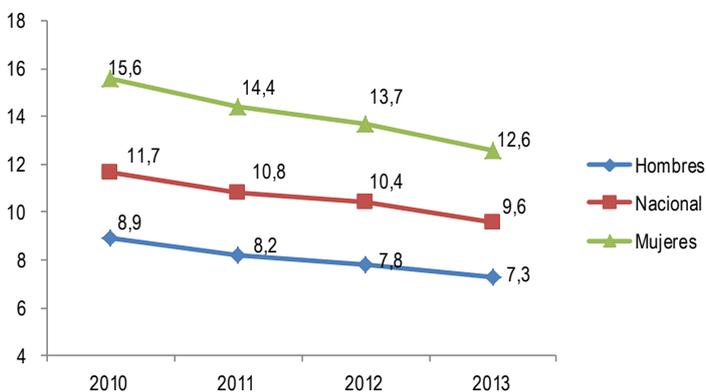


Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Respecto de la tasa de desempleo, como se mencionó anteriormente, esta se ubicó en promedio en 2013 para el total nacional en 9,6%, donde la tasa de las mujeres (12,6%), fue superior en 5,3 puntos porcentuales a la registrada por los hombres (7,3%). Aunque las cifras de desempleo para las mujeres presentan una discreta tendencia a la baja⁵, se presenta muy por encima del promedio nacional y es mayor que la registrada en América Latina. Pese al constante descenso del desempleo en la región en los últimos años y a la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado, estas aún presentan mayores tasas de desempleo que los hombres, lo que indica que tienen más dificultades para encontrar empleo y que su situación en el mercado laboral no logra equipararse con la de los hombres, ni siquiera en contextos de crecimiento económico.

5. El DANE registra una tasa de desempleo para las mujeres de 15.81%, 15.64%, 14.43%, 13.74% y 11.2% en 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

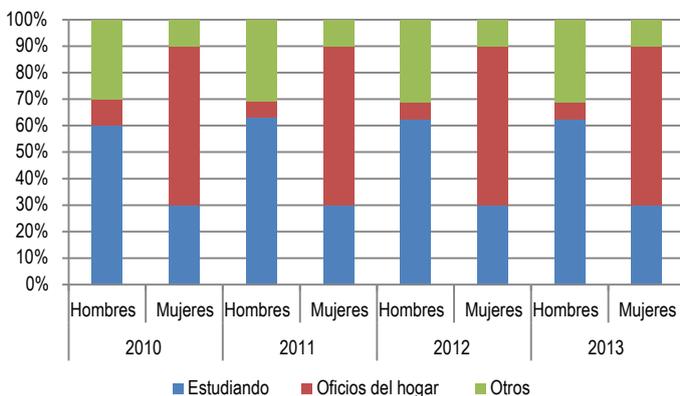
Gráfico. Evolución de la tasa de desempleo por sexo 2010-2013



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

En la gráfica siguiente puede verse cómo la estructura de actividades por parte de la población inactiva por sexos parece mantenerse inamovible durante el cuatrienio precedente; esto ya es, de por sí, preocupante, en la medida en que refleja que las actividades de oficios de hogar se concentran en las mujeres (58,1% para el 2013) mientras que las de educación en los hombres (57,8% de los hombres inactivos para el mismo periodo). Vale anotar, asimismo, que la dedicación de los hombres inactivos a los oficios del hogar se reduce entre el 2009 y el 2013 en un 14,3% y para las mujeres en un 7,7%; de otro lado, la dedicación a educación se reduce para ellos en un 2,2% y para ellas en un 3%. Así las cosas, los oficios del hogar, tradicionalmente actividades feminizadas, tienden a mantenerse en manos de las mujeres y presentan una exclusión progresiva mayor de los hombres inactivos.

Gráfica. Posición inactiva según sexo y tipo de inactividad 2010-2013



Fuente: DANE. Encuesta Integrada de Hogares.

El subempleo femenino se ha incrementado desde el 2010 en un 5%, y más de la mitad de las mujeres subempleadas considera que su empleo no está en coherencia con sus capacidades. En general, las mujeres tienen mayores dificultades para encontrar un trabajo remunerado y un 36,1% de aquellas que lo tienen consideran que se encuentran subempleadas, es decir, no están satisfechas con su trabajo debido a situaciones de empleo inadecuado, de las cuales el 54,6% consideran que su situación actual de empleo no se corresponde con sus capacidades y desean un empleo en el cual puedan sacar un mayor provecho de ellas; el 83,6% de las mujeres subempleadas manifiestan el deseo de cambiar de labor con el fin de mejorar sus ingresos y el 41% desea trabajar más horas por tener una jornada semanal inferior a las 48 horas.

Tres factores influyen de manera importante para que esto se dé. En primer lugar, la segregación horizontal de las mujeres en el mercado del trabajo que implica la más amplia participación femenina en ciertos sectores asociados a lo femenino; en segundo lugar, la segregación vertical que

se traduce en la atribución de roles de menor autoridad o en ciertos roles asociados a lo femenino; en tercer lugar, la mayor intermitencia de las mujeres en el mercado del trabajo en razón de los múltiples roles que desarrollan propicia que cuando se van a reintegrar no encuentren un trabajo coherente con sus expectativas.

La brecha de género en materia de desempleo en Colombia es el doble de la de América Latina

En el contexto latinoamericano, la posición de Colombia sigue siendo desafortunada; de hecho dobla la tasa de desempleo de las mujeres en la región de América Latina y el Caribe: presentó para el 2013 una tasa promedio de desempleo femenino del 12,6%, la segunda más alta de la región y muy por encima del promedio regional que para el periodo de 2013 llegó a 7,6% frente a un 5,6% de los hombres, sólo superada por Jamaica, que presentó una tasa de desempleo para las mujeres del 20,2%.⁶ Así, aparece que la brecha de género en materia de desempleo en Colombia es de más del doble que en Latinoamérica, siendo en el primer caso de 5,3 puntos porcentuales y en la región de 2 puntos porcentuales.

Países como Ecuador, Panamá y México presentan las tasas de desempleo para las mujeres más bajas de la región, con resultados del 5,2%, 5,7% y 6,0%, respectivamente. Por su parte, Venezuela, Paraguay, Costa Rica y República Dominicana, presentan tasas del 8,9%, 9,5%, 10,0% y 10,4%⁷ respectivamente, imponiéndose República Dominicana y Colombia como los países de la región con la brecha

6. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (2013). Panorama laboral 2013. América Latina y el Caribe. Disponible en (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf)

7. Ibidem.

de género más amplia en este indicador. En casos como el de Ecuador, Venezuela y Chile, no se presentan diferencias muy marcadas entre la tasa de desempleo para hombres y mujeres; y siendo casi igual en países como México.⁸

Al analizar de manera general la tasa de participación por sexo en materia de desempleo para América Latina y el Caribe, se observa que continúa la tendencia de largo plazo de reducción de la brecha de género en este indicador para la región. Al tomar el comportamiento aislado de cada país se evidencia un grupo que avanza en la reducción de esta brecha como el caso de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú; mientras que en países como Panamá, República Dominicana y más aún Jamaica se manifiestan retrocesos en este tema. Colombia hace parte de los países que sostiene un nivel de desempleo mayor para las mujeres: a pesar de sus leves reducciones en la brecha de género no se presentan cambios sustanciales en las cifras para los últimos años, demostrando el lento progreso en esta problemática y el gran desafío persistente en materia de equidad laboral.

La segregación horizontal y vertical de las mujeres persiste

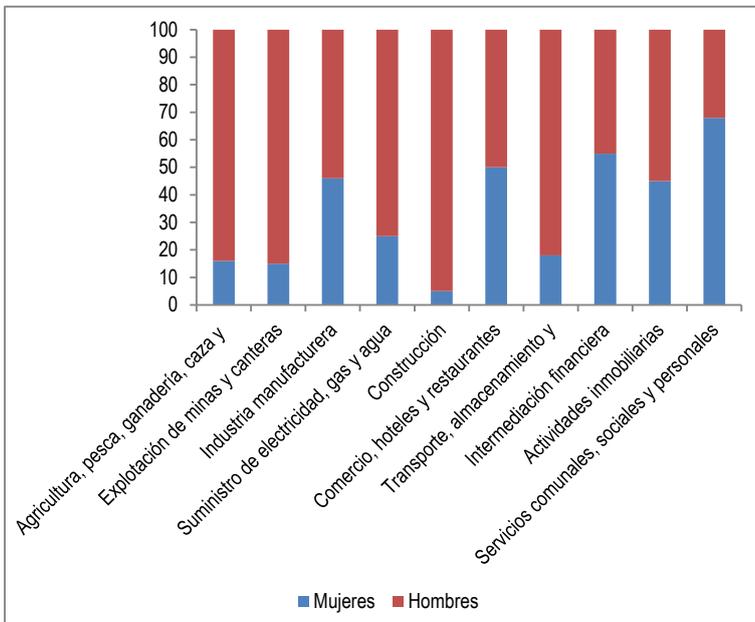
La segregación horizontal (estereotipos en cuanto a las profesiones u oficios considerados como inscritos en “lo femenino”) y vertical (como por su limitado acceso a cargos de autoridad y las desigualdades salariales) de las mujeres aparecen claramente en el panorama laboral colombiano. En el caso de la primera, las mujeres trabajan en sectores menos variados y más precarizados que los hombres. Cuando se observa la estructura laboral en América Latina, aparece que el 44,6% de las mujeres ocupadas se desempeña

8. México: Mujeres: 6,0% Hombres: 5,8%; Ecuador: Mujeres: 5,2% Hombres: 4,3%; Venezuela: Mujeres: 8,9% Hombres: 7,4%; Chile: Mujeres: 7,0% Hombres: 4,3. (Ibídem)

en el sector de los servicios (incluidos servicios sociales y financieros), mientras que solo un 20,5% de los hombres se emplean en este sector; por otro lado, en la construcción y la agricultura trabaja uno de cada cuatro hombres, pero apenas una de cada diez mujeres.

En Colombia, casi tres millones de mujeres son empleadas del sector de servicios sociales, comunales y personales (en total, el 32% de las ocupadas), donde la participación de los hombres es únicamente del 11%; de este modo, el 68% de las personas empleadas en este sector son mujeres. Dos sectores concentran la participación de las mujeres de manera importante, sobrepasando el 30%: el primero, comercio/hoteles/restaurantes, y el segundo, servicios sociales, comunales y personales. Esta concentración provoca que exista una mayor oferta de mano de obra de las mujeres que ocasiona unos menores niveles de remuneración para ellas y que además obstaculiza el ingreso de los hombres a estos sectores asociados a lo femenino. La composición por sexo de las ramas de actividad económica puede observarse en la siguiente gráfica.

Gráfica. Porcentaje de participación por sexo en ramas de actividad económica 2013



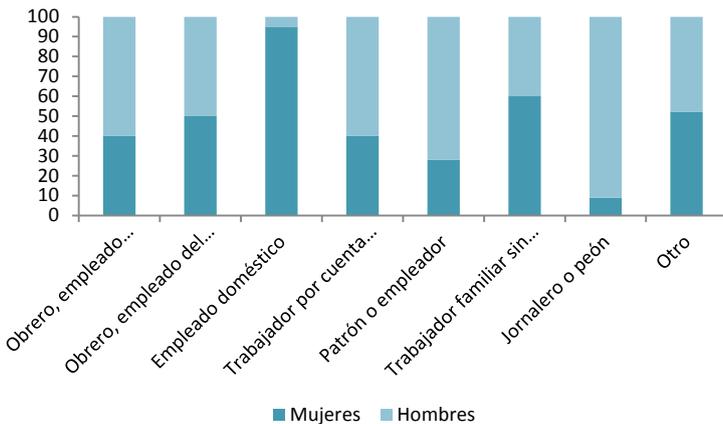
Fuente: DANE. Encuesta Integrada de Hogares.

En los últimos cuatro años, la composición por sexo de la rama económica de servicios sociales, comunales y personales presenta un incremento de participación similar para mujeres y hombres (10,6% para las primeras y 10% para los segundos), por lo que evidentemente se mantiene como un sector feminizado, conservándose intacta la brecha de género. Aparece que en el sector de la construcción, la participación de las mujeres se ha incrementado del 3% al 5% en la relación a los hombres, por lo que este sigue siendo un sector de participación predominantemente masculina. De otro lado, en las actividades de intermediación financiera, la participación de las mujeres se ha incrementado del 53% al 56% con relación a los hombres, mientras que el sector de comercio, hoteles y restaurantes, la partici-

pación de las mujeres permanece casi intacta con un 50% en 2010 y un 51% en 2013.

Ciertas categorías de trabajo ligadas a estereotipos tradicionales de género que asignan a la mujer los roles del cuidado, como el trabajo doméstico o el trabajo familiar sin remuneración, son mayormente desarrolladas por mujeres. La gráfica a continuación presenta la proporción de mujeres y hombres según posición ocupacional.

Gráfica. Participación de mujeres y hombres en posiciones ocupacionales 2013

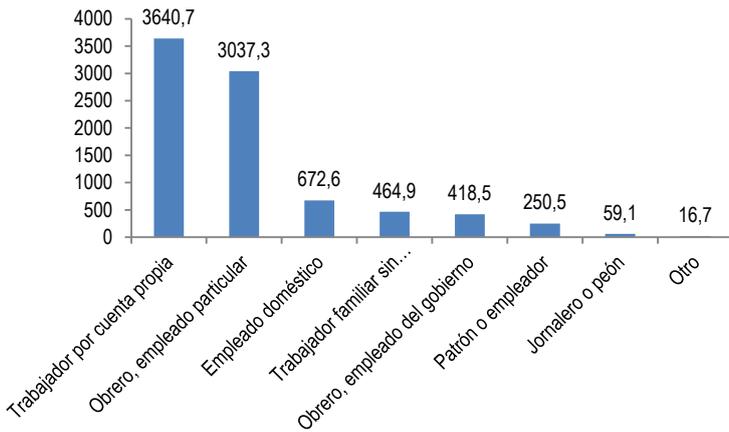


Fuente: DANE. Encuesta Integrada de Hogares.

En Colombia, existen 18 veces más mujeres trabajadoras del servicio doméstico que hombres: el 95% del trabajo doméstico es realizado por mujeres, lo que equivale a 600 mil empleadas en este sector, que es, por lo general, precario, poco regulado y aún sin derechos sociales en la mayoría de los países latinoamericanos: actualmente sólo 8.000 personas que trabajan en el servicio doméstico en Colombia tienen un contrato de trabajo y apenas en 2013 se reconoció a las empleadas domésticas el derecho a estar afiliadas

a una caja de compensación y la posibilidad del pago de prestaciones sociales en el trabajo por días. Sin embargo, y a pesar de este avance en materia regulatoria para la protección social, queda el desafío de hacerlo efectivo y son fundamentales acciones para la integración de las mujeres a ocupaciones no tradicionales, así como para la realización del principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, en tanto esta ocupación es subvalorada socialmente y esto propicia la precarización.

Gráfica. Posición ocupacional de las mujeres 2013 (cifras en miles)



Fuente: DANE. Encuesta Integrada de Hogares.

Se observa en el gráfico anterior que la principal posición ocupacional para las mujeres es el cuentapropismo, que agrupa el 42% de ellas en el 2013, igual proporción que en el 2009. Esta es la categoría ocupacional predominante entre las mujeres en condiciones de indigencia y pobreza y suele ocultar situaciones de informalidad ya que por lo general es meramente un medio para la obtención de ingresos en el mercado informal sin que consista necesariamente en un emprendimiento formal y con protección social, por lo

que implica un fuerte deterioro en las condiciones laborales de las mujeres y propicia su vulnerabilidad frente a la pobreza. Según la CEPAL, las mujeres colombianas, nicaragüenses y peruanas son las que más se desempeñan en esta categoría ocupacional.

En el último cuatrienio, el trabajo por cuenta propia de las mujeres se ha incrementado en un 12,1%, y en un 5,8% para los hombres, así que en Colombia hoy existen casi 4 millones de mujeres en esta posición que representa un claro riesgo de desprotección social y que tiende a feminizarse.

La participación de las mujeres como obreras/trabajadoras particulares no asegura su acceso a condiciones de trabajo decente: el uso ilegal de diversos tipos de contratos civiles y comerciales y del rediseño empresarial que desagrega procesos y fragmenta el capital, genera riesgos como el desempleo recurrente, los bajos salarios, la discriminación en virtud de las diferentes formas de contratación que coexisten en una misma empresa, el riesgo de desprotección social y la afectación en el derecho de sindicalización. Las empresas de servicios temporales son un ejemplo de ello, pues desligan a la persona trabajadora de la empresa formal y esto tiene como efecto la vulneración de derechos laborales a partir del encubrimiento de relaciones laborales directas. En este tipo de intermediación laboral las mujeres representan el 45% por ciento del total de las personas trabajadoras.

En la región, la OIT señala que la cobertura de los ocupados en salud y/o pensiones era del 66,5% en 2011 (65,8% hombres y 67,5% mujeres) y para el 2012 estos eran el 67,0% (66,1% hombres y 68,3% mujeres), de tal modo que 3 de cada 10 trabajadoras/es de la región no tienen ninguna cobertura de seguridad social, ni de salud o de pensiones. De otro lado, en Latinoamérica existe un gran déficit frente a la generación de información en relación con la seguridad

social para presentar en mayor detalle la situación en materia de protección social.

Según la información disponible, en Colombia únicamente el 29% de las mujeres ocupadas cotiza a cesantías y el 21,7% a pensiones obligatorias en régimen moderado. Al analizar la proporción de personas que cotizan a pensión por rama de actividad, aparece que en el sector de servicios comunales, sociales y personal, el 53,5% de las personas cotiza a pensión, mientras que en el caso del sector de comercio, hoteles y restaurantes cotiza un 20,5% de las y los trabajadores, ambos sectores de gran presencia femenina. El sector de la economía en el que menos personas cotizan a pensión es en el de agricultura, pesca, ganadería, casa y silvicultura, donde apenas se alcanza un nivel de cotización del 9,5%, lo que en efecto señala la especial situación de riesgo para las mujeres que habitan en zonas rurales.

Tabla. Personas por rol ocupacional que cotizan a pensión 2013

Posición ocupacional	Nº personas en total por rol ocupacional	Nº personas que cotizan a pensión	Representación porcentual
Total	21.048.193		
Empleado particular	7.659.962	4.846.800	63,3
Empleado del gobierno	852.624	822.219	96,4
Empleado doméstico	710.202	103.687	14,6
Cuenta propia	9.001.674	825.881	9,2
Patrón o empleador	956.717	177.161	18,5
Trabajador familiar S.R	948.355	11.125	1,2
Trabajador familiar S.R en otras empresas	135.982	896	0,7
Jornalero o Peón	756.032	92.120	12,2
Otro	26.645	461	1,7

Fuente: DANE. Encuesta Integrada de Hogares.

Ahora bien, respecto de los roles ocupacionales de mayor presencia femenina, es notable que presentan unos bajísimos niveles de cotización a pensión, como puede observarse en la Tabla: el trabajo familiar sin remuneración presenta un nivel de cotización del 1,2%, el trabajo por cuenta propia del 9,2%, y el trabajo doméstico del 14,6%. Así las cosas, prevalece en Colombia un gran déficit de protección social para las mujeres, lo que se intensifica considerando que su intermitencia en la participación en el mercado de trabajo remunerado afecta, por ejemplo, la continuidad en la cotización a pensiones y agudiza los riesgos de bajos ingresos y subempleo.

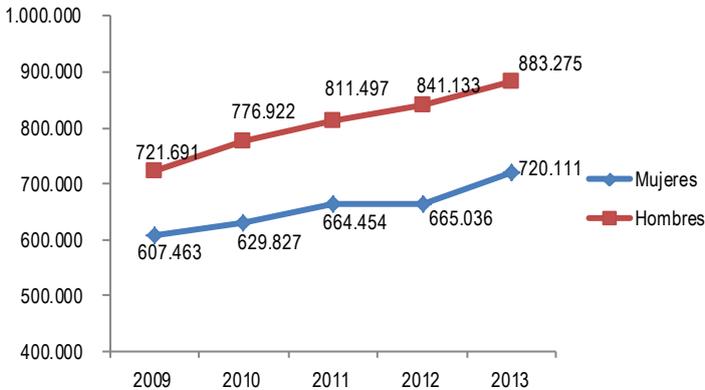
¿El trabajo de las mujeres vale menos? La brecha de género en materia de ingresos persiste

En cuanto al panorama salarial, las diferencias entre hombres y mujeres saltan a la vista: el 75,3% de los hombres recibe un salario ubicado entre 1 y más de 1.5 smlmv, mientras que la participación de las mujeres en este rango salarial alcanza a ser del 60%; de otro lado, el 53.1% de las mujeres y el 39,8% de los hombres recibe entre ningún ingreso y 1 smlmv; mientras el 9% de las mujeres no recibe ingreso alguno, este índice para los hombres es del 5,4%; la mayor concentración salarial para las mujeres (27,3%) se halla en de 0 a 0.5 smlmv, y para los hombres (29,7%), en más de 1 hasta 1.5 smlmv.

De 2012 a 2013, la brecha de género en materia de ingresos se redujo en un 2,4%, de tal manera que en el cierre del cuatrienio las mujeres ganan 18,5% menos que los hombres, manteniéndose una importante diferencia. En los períodos anteriores este indicador presentaba una tenencia sostenida a ampliarse, de tal forma que su expresión más aguda ocurre en el año 2012, donde fue del 20,9%; a pesar de que en el 2013 se presenta un cambio positivo, es muy

pronto aún para hablar de que exista una tendencia de la brecha a reducirse; de hecho, en comparación con el 2010, esta brecha presenta una mayor amplitud en un 2,7%.

Gráfica. Promedio anual de ingresos laborales de mujeres y hombres 2009-2013



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

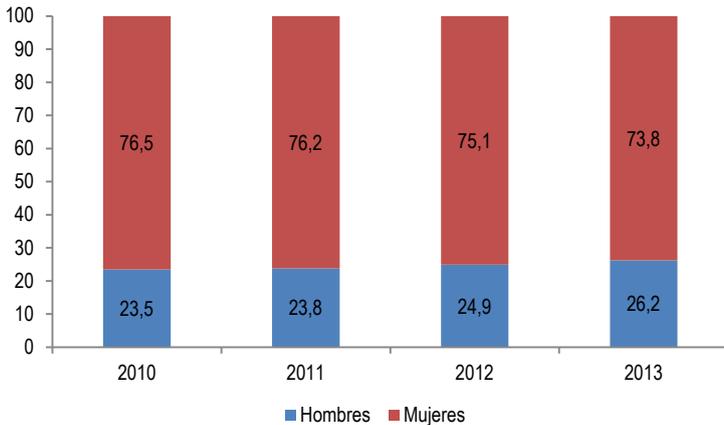
A escala mundial, se estima que la brecha de remuneración entre hombres y mujeres es de un 22,9 %; en otras palabras, las mujeres ganan un 77,1% de lo que ganan los hombres. Sin embargo, el alcance de la brecha de remuneración entre hombres y mujeres varía según el sector, la ocupación, el grupo de trabajadores, el país y el tiempo. Según la OIT, “al ritmo actual serían necesarios más de 75 años para hacer realidad el principio de la «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» que se promueve en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), ampliamente ratificado”.⁹

9. OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia internacional del Trabajo. 100ª Reunión. 2011. Memoria del Director General. Informe 1(A). Una nueva era de justicia social. Pág. 17

Los roles de dirección siguen siendo predominantemente asunto de hombres

En Colombia, para el 2013 y como se observa en la gráfica siguiente, sólo el 26% de las personas que ejercen el rol de empleadoras o patronas son mujeres. Esta proporción ha presentado un leve incremento de 2,7 puntos porcentuales pues en 2010 esta proporción alcanzaba a ser de 23,5%, mientras que la de los hombres muestra una leve reducción, al pasar del 76,5% en 2010 al 73,8% en 2013.

Gráfica. Porcentaje de participación por sexo en el rol ocupacional de patrono o empleador 2013



Fuente: DANE. Encuesta Integrada de Hogares.

Hasta aquí se observa una gran brecha de género en materia de ejercicio del rol de patrón o empleador, pero muchas más preguntas surgen al considerar, por ejemplo, que en Colombia existen actualmente 38.317 más mujeres que hombres han terminado estudios superiores, y que en general las primeras cuentan en promedio con 1.2 años más de educación. Así que a pesar de que incluso las mujeres puedan estar más cualificadas que los hombres, no sola-

mente ganan 18,5% menos que ellos, sino que participan en el mercado de trabajo remunerado 9 horas menos y ejercen apenas el 26,2% de los roles de patrón o empleador, diferencias que pueden observarse en la siguiente tabla.

Tabla. Según sexo, promedio de horas, ingresos laborales, años de educación y edad 2013. Total nacional y 13 áreas.

Total	Horas	42,4
	Ingresos Laborales	816.646
	Años Educación	8,9
	Edad	38,6
Hombre	Horas	46,2
	Ingresos Laborales	883.275
	Años Educación	8,4
	Edad	38,7
Mujer	Horas	37,1
	Ingresos Laborales	720.111
	Años Educación	9,6
	Edad	38,6

Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Así las cosas, la amplia segregación laboral vertical de las mujeres en Colombia no se debe precisamente a que no cuenten con la capacidad o el conocimiento para desarrollar roles de dirección, sino a estereotipos tradicionales de género que han masculinizado este tipo de actividades y que contribuyen a que se perpetúe el menor valor social del trabajo de las mujeres.

Ahora bien, a propósito del ejercicio de roles de dirección, es importante indagar a cerca de la participación de las mujeres en cargos de nivel decisorio en las ramas del poder

público y en los órganos autónomos y de control, a partir del mandato de la **Ley 581 del 2000** o Ley de Cuotas, destinada a promover la participación igualitaria de las mujeres en los más altos cargos del Estado, mediante la adopción de una cuota que exige que al menos el 30% de los cargos del poder público sean ocupados por mujeres.

Para el año 2012, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), informó que “de un universo de 2.980 cargos directivos del orden nacional provistos en este período, 1.425 cargos fueron ocupados por mujeres, lo cual equivale a 48%. Para el orden territorial, de un total de 11.433 cargos directivos provistos, 5.239 cargos fueron ocupados por mujeres, lo que equivale al 46%”. La Tabla a continuación presenta el porcentaje de mujeres en cargos a nivel decisorio en el ámbito nacional, donde se hallan resaltados los años y órganos en los cuales no se cumplió con el requisito mínimo del 30% de participación de las mujeres.

Tabla. Porcentaje de mujeres en cargos de niveles decisorios a nivel nacional

	2009	2010	2011	2012
Rama Ejecutiva	40	40	59	47
Rama Legislativa	25	25	30	54
Rama Judicial	23	26	31	30
Organismos autónomos	32	32	65	37
Organismos de control	36	36	39	33
Registraduría	35	36	43	40

Fuente: Informe del DAFP a 2012.

Los informes presentados por el DAFP, reflejan que en las alcaldías de Leticia, Medellín, Pereira y Tunja no se está dando cumplimiento al mínimo exigido al porcentaje de

participación de las mujeres, por cuanto en el Máximo Nivel Decisorio es menor del 30%. Igualmente sucede en los Otros Niveles Decisorios, en las alcaldías de Neiva, Cúcuta y Popayán.¹⁰

Los resultados expresan que cada vez los sectores y las entidades han tomado conciencia de la importancia del cumplimiento de los requerimientos normativos. Sin embargo, y aunque las ramas ejecutiva y legislativa presentan un aumento progresivo, esto no ocurre decididamente en la rama judicial. Se presenta que en los organismos autónomos se da un declive importante de la participación de las mujeres después de un aumento del 32% al 65% que se dio en 2011, reduciéndose al 37% en 2012.

Al último período registrado, sucede que en ninguno de los sectores de la administración pública, se presenta un porcentaje de participación femenina en cargos directivos menor al 30%, si bien la rama judicial presenta apenas el requerimiento mínimo del 30%.

Estos resultados permitirían evidenciar un logro progresivo de los propósitos instrumentales de la Ley en cuanto en tanto se hace visible la mayor presencia de las mujeres en cargos de decisión de órganos estatales, aunque aparece que las mayores proporciones de mujeres se encuentran en la base; sin embargo, el aumento de mujeres en los cargos de mayor jerarquía hace que la pirámide se haga menos dramática.

10. La expresión “máximo nivel decisorio”, debe comprenderse a partir de los preceptos de los artículos 2 y 3 de la Ley, como el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres Ramas y Órganos del Poder Público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal; y por “Otros Niveles Decisorios”, los que corresponden a cargos de libre nombramiento y remoción de la Rama Ejecutiva, del personal administrativo de la Rama Legislativa y de los demás Órganos del Poder Público.

Y la situación de las mujeres que habitan en áreas rurales es aún más preocupante

Las mujeres representan el 50,6% de la población en Colombia. Del total de mujeres, el 21,7% habita en zonas rurales. En términos generales, aquellas que viven en áreas rurales tienen menor autonomía económica que las que habitan en áreas urbanas; asimismo, tienen menos acceso a redes de apoyo y una menor provisión de servicios de cuidado y salud. En Latinoamérica la proporción de mujeres sin ingresos propios en las áreas urbanas alcanza un 30,4%, mientras que en las áreas rurales llega al 41,4%.

La OIT afirma que al comparar los mercados laborales rurales con los urbanos la brecha entre hombres y mujeres en la tasa de ocupación es bastante más pronunciada en las zonas rurales.

“Mientras que la ocupación femenina se ha acercado a la masculina en las áreas urbanas de varios países –sin alcanzarla, sin embargo– en las zonas rurales de la región las mujeres registran tasas de ocupación por debajo de la mitad de la de los hombres en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana. Las tasas de desempleo son más bajas en las áreas rurales que en las áreas urbanas de los 15 países con información disponible, observándose solo en tres casos, Costa Rica (7,7%), Colombia (6,4%) y El Salvador (5,8%), tasas superiores al 5%”.¹¹

La tasa de ocupación rural femenina en América Latina es alarmante; de hecho, en ningún país de la región se ve una relación equilibrada entre hombres y mujeres. La tasa de ocupación total para el sector rural en Colombia fue del 55,3% para el 2013: para los hombres fue de un 73,3% y para las mujeres de tan solo un 34,9%;¹² comparado con las

11. *Ibidem*.

12. DANE

áreas urbanas donde las mujeres poseen una tasa ocupación del 50,4% se hace claro como las políticas laborales promovidas en el país deben plantarse de forma diferenciada para mujeres urbanas y rurales.

En materia de desempleo, Colombia se posiciona como uno de los tres países de América Latina con mayores tasas desempleo en las áreas rurales.¹³ En Colombia, para 2013 la tasa de desempleo rural descendió a un 5,9% frente a un 10,7%¹⁴ de la zona urbana, y aunque esto muestra un panorama alentador en materia laboral, no es así para las mujeres campesinas: la tasa desempleo para ellas es de 11,3% triplicando la de los hombres que es de un 3,4%; y aunque se percibe una disminución importante de esta cifra del 2010 (17,7%) al 2013 (11,3%) en 6,4 puntos porcentuales, la brecha en cuanto a género y sector rural-urbano se mantiene. Así pues, los indicadores demuestran que las barreras que se tejen con relación al género en el mercado laboral son mucho más profundas en el campo.

Las cifras presentadas muestran un contexto laboral más desfavorable para las mujeres que habitan en zonas rurales; esto puede explicarse debido a las actividades económicas predominantes en las zonas rurales, las cuales demandan mayor fuerza de trabajo masculina reservando las labores del cuidado para las mujeres y circunscribiéndolas al escenario doméstico. Además de estas razones, la estructura de los mercados laborales rurales que se sustentan en las actividades de baja productividad, el uso de trabajadores familiares sin remuneración y el bajo porcentaje de asalariados en comparación a las áreas urbanas, obstaculizan que

13. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (2013). Panorama laboral 2013. América Latina y el Caribe. Disponible en (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf)

14. DANE

este panorama pueda presentar cambios evidentes. Sumado a este entorno laboral, la situación de las mujeres campesinas se complica debido a que tradicionalmente los hombres son los que se encargan de comerciar con los productos que resultan del trabajo conjunto de las familias. Este fenómeno enmarca a las campesinas en una posición de dependencia económica que la sume en un estado mayor de vulnerabilidad.

La economía del cuidado está a cargo de las mujeres y es un obstáculo para la independencia económica: Los resultados de la ENUT 2013

La medición y comparación del tiempo destinado al cuidado por mujeres y hombres realizada a través de la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT) por mandato de la **Ley 1413 de 2010**, evidencia las desigualdades arraigadas en las familias y en la sociedad frente al cuidado entre mujeres y hombres, que tiene un sustrato de género; asimismo, permite la visibilización del valor económico del cuidado y su aporte al crecimiento de la economía, además de servir como escenario para la formulación de política públicas. Los siguientes son algunos de los aspectos más sobresalientes de los resultados de esta Encuesta:

Las mujeres participan en 22,4 puntos porcentuales menos que los hombres del trabajo remunerado, y un 26,3 puntos más en el no remunerado: Según la ENUT, para el 2013 las mujeres participaron del trabajo remunerado en un 34,6% en un día promedio mientras los hombres en un 57%. Frente al trabajo no registrado en las cuentas nacionales, o el trabajo no remunerado,¹⁵ esta participación es

15. Trabajo no comprendido en el sistema de cuentas nacionales, según la metodología de la ENUT: Actividades de servicio doméstico no remunerado al propio hogar, actividades de servicio de cuidado no remunerado al propio hogar; trabajo voluntario, directo (Servicio

del 89,4% para las mujeres y del 63,1% para los hombres, proporción que apenas varía en días no hábiles, donde se sitúa en el 90% y 64,3% respectivamente.

La actividad en la que los hombres más participan son las de limpieza y mantenimiento para el hogar (33,4%), donde la participación de las mujeres es del 68,5%; el tiempo dedicado a esta actividad es de 56 minutos y 1 hora 17 minutos respectivamente. La actividad de la que más participan las mujeres es de suministro de alimentos a miembros del hogar (72,4%) y actividades de limpieza y mantenimiento para el hogar (68,5%);

Las mujeres dedican más del doble de tiempo que los hombres a las labores de cuidado: Según la ENUT, el 34,6% de las mujeres destinan 7 horas 17 minutos al trabajo remunerado y el 89,4%, 7 horas 23 minutos al trabajo no remunerado. La diferencia frente a los hombres es notable: el 57% dedica mayor tiempo al trabajo remunerado (9 horas 5 minutos), y menos de la mitad del tiempo que las mujeres al no remunerado (solamente 3 horas 10 minutos). De este modo, las mujeres trabajan 14 horas 40 minutos en un día, mientras que los hombres trabajan 12 horas 15 minutos.

Las cargas del cuidado son mayores para las mujeres que habitan en zonas rurales: La participación de las mujeres en las labores de cuidado es mayor en las áreas rurales, equivalente a un 93% frente al 60% de los hombres. El tiempo dedicado a las mismas es también mayor: las mujeres dedican 5 horas 6 minutos más que los hombres; de forma opuesta, las mujeres dedican 4 horas 11 minutos menos que los hombres al trabajo remunerado, es decir, los

doméstico y de cuidado no remunerado para otros hogares y para la comunidad) e indirecto (Servicios prestado a través de instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares); actividades conexas como traslados relacionados con las actividades de trabajo no comprendido en el sistema de cuentas nacionales.

hombres dedican el doble de tiempo que las mujeres a actividades por las cuales son remunerados.

Las cargas domésticas se mantienen para las mujeres en todos los niveles educativos: En el caso de las personas con un nivel educativo superior y de posgrado, la participación de las mujeres en el trabajo remunerado es del 48,4% frente al 61,1% de los hombres, y en el caso de las labores de cuidado no remuneradas, la participación es del 87,9% y 70,1% respectivamente; así, incluso casos en los cuales las mujeres se encuentran calificadas para participar en el mundo del trabajo, su participación se mantiene inferior a la de los hombres y la diferencia en materia de las cargas domésticas se presenta para ellas en un 17,8% más respecto de los hombres.

Frente a las mujeres sin algún nivel de estudios respecto de aquellas con estudios superiores hay una variación sustancial en la participación en el trabajo remunerado: el tiempo invertido se duplica (pasa de ser de 4 horas 36 minutos a ser de 8 horas 37 minutos), pero el tiempo dedicado a las labores de cuidado se mantiene en casi 7 horas. Esto indica que mientras una mujer sea más educada, más se abren sus perspectivas en el mundo del trabajo remunerado; sin embargo, continúa manteniendo las cargas domésticas, a las cuales las mujeres dedican 3 horas 13 minutos más que los hombres.

Las cargas del cuidado se mantienen incluso en edades avanzadas: Al abordar la participación en el trabajo remunerado y no remunerado desde la perspectiva de la edad, la diferencia más significativa entre hombres y mujeres se halla en el rango de 35 a 64 años, donde los hombres tienen una participación mayor en un 31,4%; también en este rango de edad se observa una mayor participación de las mujeres en el trabajo no remunerado, el cual asciende al 94,6%. Llama la atención que incluso en edades avanzadas, la par-

tipificación de las mujeres se mantiene en un 84,2% mientras que la que corresponde al trabajo remunerado es del 17,7%.

Las mujeres adultas jóvenes tienen la mayor carga en labores de cuidado: Las mujeres entre los 25 y 44 años dedican 7 horas 56 minutos al trabajo remunerado y 9 horas 24 minutos a labores de cuidado, siendo la mayor carga frente a los demás grupos etarios; los hombres en este mismo rango dedican 9 horas 46 minutos en el primer caso, y 3 horas 54 minutos en el segundo. De este modo, las mujeres de estas edades trabajan 17 horas 20 minutos en un día, mientras que los hombres trabajan 13 horas 40 minutos.

Avances y estancamientos en materia legislativa

Durante el cuatrienio Santos aparecen algunos avances en materia legislativa que son de importancia para las mujeres, si bien presentan algunas particularidades: (1) La Ley 1413 de 2010 o Ley de Economía del Cuidado, con la cual se buscó regular la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales; (2) la Ley 1496 de 2011 o Ley de igualdad salarial, para garantizar la igualdad salarial entre mujeres y hombres y establecer mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación en material laboral; (3) la Ley 1595 de 2012 a través de la cual el Estado Colombiano ratificó la el Convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico (4) el Decreto 289 de 2014, en el cual se ordena la formalización de las madres comunitarias (5) el Decreto 2616 de 2013 que permite la cotización a la seguridad social por días (6) Decreto 2733 de 2012 que otorga beneficios tributarios a los empresarios que contratan mujeres víctimas de violencia.

La **Ley 1413 de 2010**, definió Economía del Cuidado como el “trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mante-

nimiento de la fuerza de trabajo remunerad”, y reconoció su importancia económica. Como categoría en la economía del cuidado incluyó el Trabajo de Hogar no Remunerado, que definió como “servicios domésticos, personales y de cuidados generados y consumidos dentro del propio hogar por las que no se percibe retribución económica directa”.

En esta Ley se determinó que el DANE sería la entidad encargada de planear, diseñar, aplicar y actualizar la Encuesta de Uso del Tiempo en un lapso de tres años a partir de la entrada en vigencia de la mencionada Ley, con el fin de mostrar las diferencias en la distribución de tiempo entre hombres y mujeres en Colombia, hacer visible el aporte real de las mujeres a la economía y medir la carga global de trabajo como una relación entre el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado.¹⁶ Esto se logra al observar los resultados de la aplicación de dicha encuesta, presentados en precedencia.

La **Ley 1496 de 2011**, o Ley de igualdad salarial, se fundamenta en el reconocimiento de la marcada brecha de género en materia de ingresos, y trata de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado de implementar medidas legislativas para realizar el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

De manera reiterada, la Comisión de Expertos de la OIT¹⁷ ha realizado observaciones en el sentido de que (1) la definición de este principio realizada en la Ley 1496 de

16. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/noticias/uso_tiempo_freire.pdf]

17. Los Convenios más importantes de la OIT en materia de igualdad de género son el 100 y el 111, sobre la igualdad de remuneración y sobre la discriminación, respectivamente, ambos ratificados por el Estado colombiano y por tanto vinculantes. Periódicamente, la Comisión de Expertos de la OIT realiza seguimiento a la implementación de estos convenios y hace observaciones y recomendaciones a los Estados miembros para su implementación.

2011 “[] no refleja el concepto de «trabajo de valor igual» [] [que] también engloba trabajos que son de una naturaleza absolutamente diferente pero que sin embargo son de igual valor”, y se señala que el principio debe verse plenamente reflejado en la legislación; (2) los factores salariales determinados en esta Ley, como “condiciones iguales de trabajo, de calificaciones y de rendimiento pueden servir como pretexto para pagar salarios inferiores a las trabajadoras”; (3) el Gobierno debe asegurar que “la remuneración del trabajador durante el descanso obligatorio y las sumas o bienes que recibe el trabajador con el fin de ejercer cabalmente sus funciones, que según la Corte Constitucional no constituyen salario, sean percibidas por los trabajadores sin distinción por motivos de género, de conformidad con el principio del Convenio [111]”.

Colombia no ha acatado las anteriores recomendaciones, a pesar de que han sido reiterativas y de que son fundamentales para desmontar estereotipos de género que propician la subvaloración del trabajo de las mujeres y favorecen su precarización.

A través de la **Ley 1595 de 2012**, Colombia ratificó el **Convenio 189 de la OIT** sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que introduce un marco regulatorio más garantista para las personas ocupadas en esta labor desarrollada por las mujeres en su inmensa mayoría, como se señaló más arriba. Este Convenio obliga a los Estados Parte a garantizar a las y los trabajadores domésticos condiciones de trabajo decente en la forma en que es definido por la OIT, esto es, que realice los derechos al salario mínimo y pago de prestaciones; jornada laboral, reconocimiento y pago de horas extras; cumplimiento de la seguridad social, enfermedad común, accidentes, maternidad y niñez; derechos a gozar de feriados, días de asuetos, descansos semanales, como las jornadas

ordinarias; protección a las migrantes y a los menores de edad. Pocos países en la región han ratificado el Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y aún no existen evaluaciones sobre su implementación.

A propósito de la ratificación de este Convenio, es importante mencionar una situación de discriminación que persiste en Colombia, y es que la jornada laboral para el trabajo doméstico interno es de 10 horas frente a la jornada ordinaria de 8 horas; esta excepción de jornada máxima, consagrada en el numeral b del artículo 162 del CST, fue “limitada” por la Corte Constitucional a 10 horas, arguyendo que “la economía doméstica y la labor desempeñada en la misma poseen unos rasgos particulares que implican una disponibilidad de tiempo diferente y adecuada a las actividades familiares”¹⁸. Esta situación es producto de la subvaloración social que encuentra el trabajo doméstico en tanto es culturalmente considerado como connatural al hecho de ser mujer y no fruto del aprendizaje y la experiencia, por lo que es un caso claro de discriminación de género en el mundo del trabajo que adicionalmente limita las posibilidades de estas mujeres de acceder a otro tipo de posibilidades como las horas extras.

Una buena noticia es la recientemente reglamentada cotización a la seguridad social por días a partir del **Decreto 2616 de 2013**, donde el valor mínimo a cotizar el de una semana. Esta cotización aplica para las personas vinculadas con contrato de trabajo y que laboren por períodos inferiores a 30 días en un mes calendario, sin importar la jornada de trabajo, es decir, si la persona trabaja uno o varios días a la semana. Esta nueva reglamentación es muy importante para las mujeres en atención a su intermitencia en el merca-

18. Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 1998.

do de trabajo y contribuye de manera importante a reducir el riesgo de desprotección social.

También en materia de servicios del cuidado es sobresaliente el caso de las madres comunitarias en Colombia. En la Sentencia T628 de 2011 de la Corte Constitucional le ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) adoptar todas las medidas adecuadas para que ellas devengasen al menos un salario mínimo legal, pues la vinculación inicialmente constituía una contribución voluntaria y no implicaba una relación laboral ni con las asociaciones de padres de familia ni con el Estado¹⁹. Fue a partir del Decreto 289 de 2014 que se reglamentó la vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar con todos los derechos y garantías del CST, a las cuales se obliga asimismo a constituir garantías para el pago de las acreencias laborales respectivas bajo la vigilancia y el control del ICBF, proceso de formalización que sería acompañado por el Ministerio del Trabajo.

Es también importante el Decreto 2733 de 2012 que desarrolla el artículo 23 de la Ley 1257 o ley prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, reglamenta la deducción a los empleadores que ocupen a mujeres trabajadoras víctimas de violencia²⁰, del

19. El artículo 4 del decreto 1340 de 1995 establecía que la vinculación de la madres comunitarias “constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones y organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen”.

20. Importante resaltar de este Decreto que considera que hay “violencia de género comprobada” cuando existe sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de violencia intrafamiliar, violencia sexual, acoso sexual o lesiones personales cuya víctima sea la mujer con-

200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable, desde que exista la relación laboral, y hasta por un período de tres años. No se ha hecho, sin embargo, una promoción de esta disposición legal para promover la contratación de las mujeres víctimas de violencia por parte de las empresas.

Cuentas pendientes y desafíos

El primer reto que se cierne es el de la reducción de las brechas de género en materia de participación en el mercado de trabajo, ocupación, desempleo, posiciones ocupacionales e ingresos. Es necesario que se implementen políticas públicas dirigidas a impactar realmente el mercado laboral, que hagan particular énfasis en las mujeres que habitan en zonas rurales, ya que lo que se observa es que a pesar de que las dinámicas del mercado cambien, estas brechas permanecen intactas, y de hecho ciertos sectores y roles feminizados tienden a concentrarse cada vez más en manos de las mujeres y a excluir progresivamente a los hombres. También es fundamental señalar el mayor riesgo de desprotección social que tienen las mujeres en el mundo del trabajo, a propósito del elevado índice de cuentapropismo, tercerización laboral, informalidad e intermitencia en su participación en el mercado laboral.

Frente a la aplicación de la Ley de cuotas, se resalta la necesidad de promover su cumplimiento en la rama judicial, donde se presenta el mayor déficit en la presencia de las mujeres, así como de continuar estimulando la participación de las mujeres en las demás ramas y órganos a fin de que se mantenga en el tiempo.

Con respecto a la economía del cuidado, y habiéndose

tratada, o medida de protección o atención dictada a favor de la mujer; asimismo, establece a los empleadores la obligación de confidencialidad.

visibilizado la mayor carga para las mujeres, aparece el reto de generar políticas públicas para que esta sea financiada y se incremente la participación de los hombres en tales actividades, de tal manera que no represente un obstáculo para la participación de ellas en el mercado remunerado. La protección social de las mujeres que se dedican a estas actividades es urgente.

En materia de equidad salarial, es necesario que se acojan las recomendaciones del Comité de Expertos y se plasme en la reglamentación de la Ley 1496 el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor que permita superar la segregación laboral horizontal y vertical de las mujeres.

La situación de precariedad de las personas que trabajan en el servicio doméstico se manifiesta de muchas maneras, y la implementación del Convenio 189 de la OIT presenta serios retos para este sector feminizado, en particular frente al valor social de esta ocupación, la protección social, y su adscripción a las mujeres por el hecho de serlo.

En la inspección laboral aparece un claro desafío para el Ministerio del Trabajo, y es que puede decirse que en Colombia no se realiza inspección laboral en materia de discriminación, y la información que se presenta por parte de los órganos de vigilancia y control aparece que únicamente 4 casos de discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral están siendo investigados en todo el territorio nacional, y 175 casos de acoso laboral contra las mujeres, si bien se presentan 164.537 consultas verbales por parte de las mujeres. De otro lado, es urgente que el Ministerio haga una integración del enfoque de género en el análisis de los casos que conoce, pues situaciones de discriminación de género directa e indirecta pueden estarse pasando por alto.

Realizar seguimiento a los Convenios 100, 111 y 189 de la OIT, sobre equidad laboral, igualdad y no discriminación, y sobre las y los trabajadores del servicio doméstico, respectivamente, es una tarea permanente. En el caso

de los dos primeros aparece que diversas recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT han sido reiterativamente desacatadas, y en el caso del tercero, aun no se realiza seguimiento en tanto es un convenio reciente.

Un reto importante que se cierne a propósito de la visibilización de la violencia antisindical como expresión del conflicto armado, es la integración de una perspectiva de género al proceso de reparación colectiva por violencia antisindical, en consideración a las afectaciones específicas de las mujeres sindicalizadas o con alguna relación con el movimiento sindical, y a la contribución directa de este fenómeno a la consolidación del movimiento sindical como una estructura predominantemente masculina.

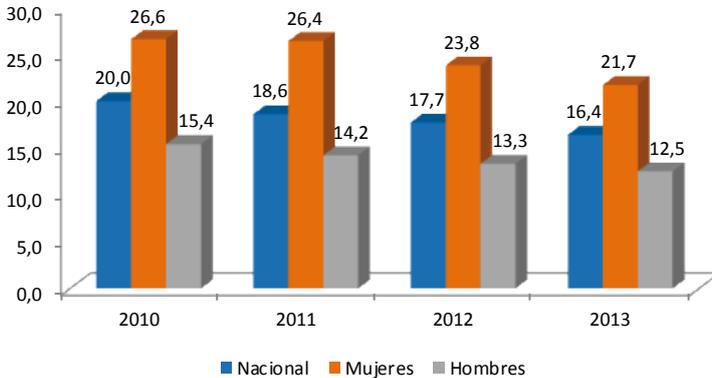
Situación del mundo laboral para los jóvenes

El empleo juvenil se mantiene como tema de desafío de los gobiernos del mundo, sobre todo en Europa después de las crisis del año 2008. Para América Latina no ha sido diferente a pesar del crecimiento de la economía y los indicadores positivos en materia laboral, los jóvenes continúan teniendo altas tasas de desempleo e informalidad por encima de los promedios nacionales, según la OIT en desempleo 2,25 veces al desempleo general y en informalidad 6 de cada 10 jóvenes está desempleado. La inactividad se suma de manera negativa como fenómeno de exclusión dentro del mercado de trabajo. “Se estima que los jóvenes que no trabajan ni estudian son cerca de 21,8 millones, es decir alrededor del 20% de los jóvenes en edad de trabajar. Las mujeres jóvenes representan el 70% de los jóvenes que no estudian ni trabajan (alrededor de 15 millones). Entre ellas, un elevado porcentaje (71%) se dedica a los quehaceres domésticos.”²¹

21. OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral. 2013

En Colombia el gobierno nacional se puso como meta en materia de desempleo juvenil una tímida y limitada tasa de 17,5% para ser alcanzada en el cuatrienio del Plan Nacional de Desarrollo, cuando el promedio de América Latina es de 13%. Al inicio del cuatrienio (2010) la tasa de desempleo Juvenil se ubicaba en 20% y al final del cuatrienio (2013) bajó a 16,4% es decir, una reducción de 3,6 puntos porcentuales, según los datos la meta se cumplió y se superó, no obstante, una mirada más detallada a los datos absolutos y a las condiciones de trabajo de los jóvenes ocupados, evidencia que es una disminución pírrica y que el país está lejos de mejorar de las variables de trabajo decente para la juventud.

Gráfica. Tasa de desempleo juvenil por sexo, 2010-2013.

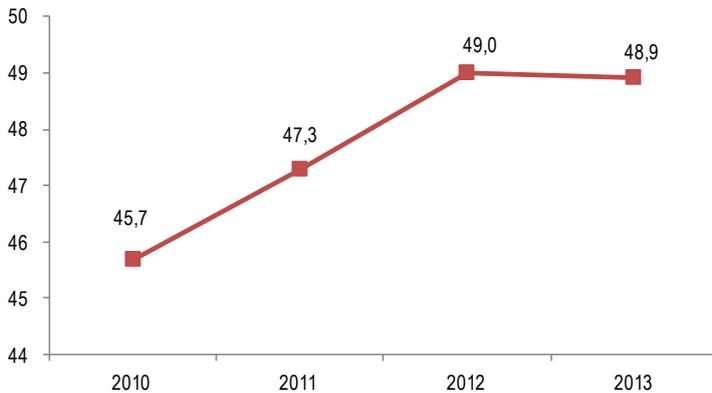


En este sentido, podemos ver que hubo una reducción sostenida de un punto entre años, en términos absolutos el mayor impacto se dio entre el año 2012 y 2013 dónde 108 mil jóvenes encontraron trabajo. No obstante a la tendencia de disminución de la tasa de desempleo juvenil, esto solo representó en términos absolutos 194 mil jóvenes menos desempleados en un periodo de cuatro años, una cantidad

además incoherente a la información del Departamento de Planeación Nacional, según el cual se crearon 600 mil puestos formales de trabajo para jóvenes a partir de la ley 1429 de 2010 o ley de primer empleo.

Tampoco es coherente esta disminución con el aumento de la tasa de ocupación que solo registra 1,6 puntos entre los años de 2011 con respecto al 2010 y del 2012 con respecto al 2011, entre el 2012 y 2013 no se produce ningún aumento en empleos para jóvenes.

Gráfica. Tasa de ocupación juvenil 2010-2013 (%)



Durante el cuatrienio la situación de desempleo de las mujeres jóvenes también presentó disminuciones pero continuó la tendencia de superar en un promedio de 10 puntos por encima a la tasa de desempleo de los hombres jóvenes y del total y del doble de la tasa de desempleo nacional.

Otra situación que caracteriza y limita el mundo laboral juvenil tiene que ver con la normatividad. La ley 1429 de 2010 de primer empleo y la ley 789 de 2012 sobre contrato de aprendizaje, más que generar un efecto positivo en esta población, lo que produjo fue la restricción al acceso de derechos laborales, tales como la pertenencia a una organi-

zación sindical, a un salario justo, a la estabilidad laboral, entre otras prohibiciones, según el DANE desde la creación de la ley del primer empleo en 2010 sólo el 2,7% de las 237.147 empresas que se crearon en el año siguiente (2011) cumplieron con los parámetros propios de esta nueva ley.

Gráfica. Población joven ocupada por ramas de actividad 2013 (%).



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares.

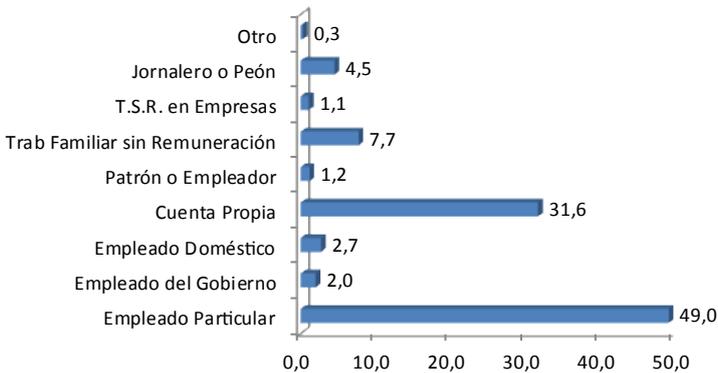
Las principales ramas de actividad en el año 2013 y en el cuatrienio fueron en primer lugar el comercio, hoteles y restaurantes con 28,8% esto es más de un millón 675 mil jóvenes en dicha actividad, en segundo lugar los servicios comunales, sociales y personales, y en tercer lugar la Agricultura, pesca, ganadería y caza. Con el 17,4% y 16,3% respectivamente.

Las principales ramas que el gobierno ha impulsado y procurado la inversión extranjera no son las principales oficios en los que se desenvuelven los jóvenes, minería, la infraestructura y vivienda (construcción), solo la agricultura como empleador de jóvenes hace parte de esta política, no obstante las condiciones de trabajo en el campo no se han

mejorado por cuenta de esta política.

Se esperaba también que con la política de la locomotora de la innovación aunada a la política educativa de emprendimiento empresarial principalmente los jóvenes tuvieran mayores oportunidades de creación de empresas vinculadas a la ciencia y la tecnología, pero se puede ver como la principal ocupación fue el empleado particular y cuenta propia y solo el 1,2% son patrones o empleadores. En los trabajadores cuenta propia ubicamos a los jóvenes informales sin condición alguna de trabajo decente. Durante el 2013 del total de la población ocupada joven (14 a 28 años) que reportó tener contrato, el 48,7 % manifestó tener contrato verbal en tanto que 51,2% reportó tener contrato escrito.

Gráfica. Ocupados jóvenes por posición ocupacional 2013 (%)



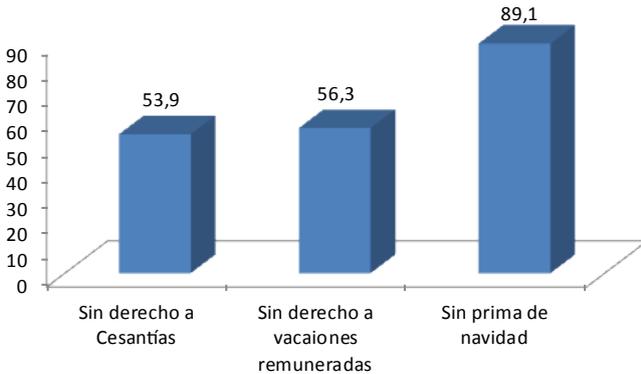
Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Seguridad Social de los y las jóvenes

El empleo en la juventud suele asociarse con un trabajo en condiciones precarias, existe una legitimación social de negar los derechos que implican un trabajo decente a los

jóvenes basada en la idea de la poca o nula experiencia, el tener que ganarse los derechos y en la supuesta capacidad para resistir condiciones de trabajo adversas, así de manera legal (Ley de 1429 o 789 de 2002) el primer empleo puede carecer de los mínimos de derechos al salario justo, la libertad de sindicalización, estabilidad laboral, aunada a la evasión del pago de la seguridad social y prestaciones sociales.²²

Gráfico. Seguridad Social y prestaciones sociales jóvenes ocupados 2013 (%).



Ni estudia Ni trabaja-NINI

Según la OIT los Ninis, son aquellas personas que Ni estudian, Ni trabajan, algunos porque quieren y en mayor proporción porque no tienen opción. Esta condición se presenta en mayor medida en jóvenes porque como ya se ha visto ser joven en la sociedad actual exige unas características de formación, experiencia, condición socioeconómica, entre otras, que limitan a este grupo poblacional al mercado

22. <http://www.semana.com/economia/articulo/desempleo-jovenes-en-colombia/364725-3>. Semana. Noviembre 16 de 2013.

de trabajo. Según el Banco Mundial en Colombia el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan llega a un 20% de la población joven. Para el Departamento de la Prosperidad Social (DPS) el 27% de los jóvenes con pocos recursos (estratos 1 y 2), ni estudia, ni trabaja, ni busca empleo. Es decir, es una condición de desesperanza, de exclusión social e imposibilidad de movilidad social a la que se añan problemáticas de ilegalidad para la consecución de ingresos, conflicto armado y condiciones generales de desventaja social como embarazos a temprana edad.

En general, podría decirse que el gobierno del presidente Santos avanzó en propuestas de empleabilidad a través de beneficios a la empresa privada, pero el resultado fue el mismo, exenciones parafiscales sin cumplimiento de las normas que finalmente eliminan el objetivo social mejores condiciones de trabajo para los jóvenes discriminados en sus derechos laborales y de disminución del desempleo juvenil, evidenciado en los datos analizados, esto significa que la inclusión social a través del trabajo es una deuda histórica con la juventud colombiana que continuó con el gobierno Santos.

PROTECCIÓN SOCIAL: UNA DEUDA CON LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS

Cuando se analizan las estadísticas sobre afiliación a la protección social, en los últimos 4 años se evidencia un trabajo informal, precario y sin protección social sin cambios significativos. En materia de salud, la población ocupada cotizante al régimen contributivo en 2013 representó el 47,4% del total de ocupados, sólo 1,2 puntos porcentuales por encima del representado en 2012, cuando los afiliados cotizantes fueron el 46,2% del total de ocupados. Sorprende el alto porcentaje de ocupados que hacen parte del régimen subsidiado de salud, pues en el período de análisis siempre han representado más del 40% del total de ocupados.

En materia de afiliación a pensiones los avances no han sido significativos, ya que menos de la tercera parte de la población ocupada cuenta con esta protección. Para el 2013, el 32,7% (6'880.000) de los ocupados estaba afiliado como cotizante a pensiones, 1,7 puntos porcentuales más de lo representado en 2012.

En cuanto a la afiliación en riesgos laborales, la situación es aún más preocupante, ya que durante el periodo de análisis más del 60% de la población ocupada estaba ex-

cluida de esta protección. Para 2013 sólo el 39,3% de los ocupados estaba afiliado al sistema de riesgos laborales, lo que evidencia una disminución en la cobertura con respecto al año anterior, pues hubo una variación de -1,9% en la afiliación, expulsando a 161.831 ocupados del régimen.

Y las estadísticas sobre afiliación a las cesantías reiteran la precarización que está sufriendo la mano de obra. Vale la pena recordar que esta es una prestación social de la que se benefician los trabajadores que cuentan con un contrato de trabajo que garantiza todos sus derechos laborales, y que es reconocida por el empleador para que los trabajadores puedan atender sus necesidades básicas en caso de quedar cesantes. En el período 2010-2013 menos del 30% de los ocupados se encontraba afiliado a cesantías, representando en promedio sólo 5'850.584 trabajadores y trabajadoras. La preocupación latente es por ese 70% de ocupados que se encuentran excluidos de esta prestación.

Salud y Trabajo

En materia de salud y trabajo, al analizar el cuatrienio del presidente Santos, se puede afirmar que continúa la deuda histórica de la NO universalización del derecho a la salud en el trabajo y por lo tanto la no superación de la exclusión estructural que han padecido trabajadoras y trabajadores durante décadas. Colombia no ha cumplido con las metas de la Organización Mundial de la Salud y la OIT de conseguir cobertura en sus sistemas de protección social. Los cuadros e información que a continuación se presentan muestran el poco avance en la materialización de dicha universalización, promesa incumplida desde la justificación de la aparición de la Ley 100 de 1993.

Cuando se analiza la cobertura al sistema de riesgos laborales, uno de los principales indicadores para evaluar

Concepto	2010		2011		2012		2013	
	Total afiliados	Part. % del total de ocupados	Total afiliados	Part. % del total de ocupados	Total afiliados	Part. % del total de ocupados	Total afiliados	Part. % del total de ocupados
Ocupados	19.213.000		20.020.000		20.696.000		21.048.000	
Salud	17.037.000	88,7	17.880.000	89,3	18.535.000	89,6	19.039.000	90,5
*Contributivo	8.570.000	44,6	9.209.000	46,0	9.564.000	46,2	9.984.000	47,4
*Subsidiado	7.972.000	41,5	8.169.000	40,8	8.406.000	40,6	8.462.000	40,2
Pensiones	5.734.000	29,8	6.018.000	30,1	6.421.000	31,0	6.880.000	32,7
Riesgos Laborales	6.813.596	35,5	7.499.379	37,5	8.431.781	40,7	8.269.950	39,3
Cesantías	5.549.257	28,9	5.785.223	28,9	5.907.072	28,5	6.160.784	29,3
Cajas de Compensación Familiar	6.054.970	31,5	6.476.811	32,4	6.799.588	32,9	6.989.643*	

Fuente: La información sobre afiliados a salud y pensión es tomada de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. La información sobre riesgos laborales es tomada de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). La información de las Cajas de Compensación Familiar es tomada de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas). Los datos de cesantías son tomados de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Nota: *información a junio de 2013.

la universalización de dicho derecho, se observa un retroceso, puesto que para el año 2013 dicha afiliación y acceso a estos servicios disminuyó en un 2,0% con respecto al año 2012, es decir no solo dejó de aumentar como en los dos años anteriores, si no que disminuyó en 161.831 afiliados y afiliadas. Para el 2013 tan sólo el 39,3 del total de la población ocupada del país se encontraba afiliada a riesgos laborales, dejando a más del 60% de la población ocupada excluida y desprotegida por el sistema.

Tabla. Sistema de Riesgos Laborales. 2010 -2013

Año	Nº Empresas	Total Afiliados/as Nacional	% Cobertura Nacional	Total Afiliados/as Dependientes	% Cobertura Dependientes	Total Afiliados/as Independientes	% Cobertura Independientes
2010	438.059	6.813.596	34,9	6.680.436	75,10	133.160	1,29
2011	491.040	7.499.379	36,1	7.291.725	79,45	207.655	1,92
2012	557.376	8.431.781	40,1	8.100.000	84,09	331.781	3,00
2013	607.959	8.269.950	39,3	7.959.073	79,76	310.876	2,81

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>. Consultado 20 de abril 2014.

Existen dudas sobre la categoría de trabajadores y trabajadoras formales, ya que se supone que estos corresponden a trabajos en donde se les garantiza los derechos laborales incluidos los de seguridad social. Sin embargo, se encuentra que para el 2013, el DANE reporta una población asalariada formal en promedio de 9.979.000 trabajadores y como se observa en el cuadro, los afiliados al sistema de riesgos laborales llegaron a 8.269.950, es decir, cerca de 1.709.050 de trabajadores asalariados no cuenta con la afiliación al sistema de riesgos laborales, siendo ésta una obligación a cargo totalmente del patrón o empleador.

Tabla. Población asalariada y población afiliada al sistema de riesgos laborales. 2010-2013

Año	Nº Empresas	Población asalariada promedio	Total Afiliados/as Riesgos Laborales	Diferencia Población Asalariada y afiliada
2010	438.059	8.894.000	6.813.596	2.080.404
2011	491.040	9.178.000	7.499.379	1.678.621
2012	557.376	9.633.000	8.431.781	1.201.219
2013	607.959	9.979.000	8.269.950	1.709.050

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>. Consultado 20 de abril 2014.

Cuando se analizan las cifras de cobertura del sector independiente no asalariado, la situación es todavía más preocupante. Allí se observan porcentajes de cobertura irrisorias o inexistentes representando un máximo de 3% de cobertura, esto es, de total de afiliados y afiliadas a este sistema de riesgos laborales, tan solo el 3% son independientes. Ante este panorama no se conocen políticas que permitan la cobertura de este tipo de trabajadores, reafirmando la tesis de un fracaso del sistema, ya que la exclusión estructural que padecen los y las trabajadoras en materia de salud laboral continúa en el orden del 60% y 65%. Es necesario un nuevo modelo de seguridad social para el país, dinamizado por el movimiento de carácter social por “Una salud Digna” que luche por el respeto y la dignificación de la salud de los y las colombianas para que tengan acceso sin excepción ni discriminación.¹

1. <https://www.facebook.com/PorUnaSaludDignaColombia/info>

Tabla. Porcentaje de afiliación a Riesgos Laborales población independiente e informales. 2010 -2013.

Año	Total Cobertura de Afiliados/as Nacional	Total Afiliados/as Independientes e informales	% Cobertura de afiliación Informales 13 ciudades	% de Cobertura de afiliación Nacional de informales
2010	6.813.596	133.160	2,79	1,29
2011	7.499.379	207.655	4,21	1,92
2012	8.431.781	331.781	6,51	3,00
2013	8.269.950	310.876	6,19	2,81

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>. Consultado 20 de abril 2014.

Exclusión por territorios y departamentos

Como se puede observar en la tabal siguiente, aún existen departamentos y regiones del país en donde la cobertura de afiliados y afiliadas es 0%, situación que no se ha modificado en los cuatro años del gobierno de Santos. El 70% de la afiliación se concentra en tres (3) departamentos, Bogotá, Antioquia y Valle. El trabajo con derechos no ha llegado a por lo menos cinco departamentos del país, reiterándose la ausencia del estado colombiano en más de la mitad de las regiones.

Tabla. Distribución de la cobertura a SGRL por departamentos 2010-2013

Nº	Departamento	Porcentajes de afiliación			
		2010	2011	2012	2013
1	Bogotá	40,8	39,9	39,0	39,0
2	Antioquia	15,9	15,9	15,6	15,7
3	Valle	11,5	11,3	11,2	11,1
4	Atlántico	4,4	4,4	4,6	5,3
5	Santander	4,2	4,4	4,5	4,3
6	Cundinamarca	3,0	3,2	3,4	3,7
7	Bolívar	2,5	2,5	2,7	2,8
8	Risaralda	2,1	2,1	2,0	1,9
9	Meta	1,7	1,8	1,9	1,7
10	Caldas	1,5	1,6	1,6	1,5
11	Tolima	1,4	1,4	1,4	1,4
12	Norte Santander	1,4	1,4	1,5	1,4
13	Boyacá	1,2	1,2	1,2	1,2
14	Huila	1,1	1,1	1,2	1,2
15	Magdalena	0,9	1,0	1,1	1,1
16	Cauca	0,9	0,9	0,9	0,9
17	Quindío	0,9	0,9	0,9	0,8
18	Nariño	0,8	0,8	0,8	0,9
19	Córdoba	0,8	0,9	0,9	0,9
20	Cesar	0,8	0,8	0,9	0,9
21	Casanare	0,5	0,6	0,6	0,7
22	La Guajira	0,4	0,4	0,4	0,4
23	Sucre	0,4	0,4	0,4	0,4
24	Caquetá	0,3	0,3	0,2	0,2
25	San Andrés	0,1	0,1	0,1	0,1
26	Arauca	0,1	0,2	0,2	0,2
27	Putumayo	0,1	0,1	0,2	0,1
28	Chocó	0,1	0,1	0,1	0,2
29	Amazonas	0,0	0,0	0,0	0,0
30	Guaviare	0,0	0,0	0,0	0,0
31	Vichada	0,0	0,0	0,0	0,0
32	Guainía	0,0	0,0	0,0	0,0
33	Vaupés	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>.
Consultado 20 de abril 2014.

Afiliación por rama de actividad económica

Analizando la afiliación por rama de actividad económica se encontró que los sectores, inmobiliario, comercio e industria manufacturera agrupan cerca del 50% de las y los afiliados a este sistema. Los sectores, órganos extraterritoriales, pesca, eléctrico y servicio doméstico son los que tienen un número marginal de afiliados.

Tabla. Distribución de la afiliación por rama de actividad económica. 2010-2013

Sector económico	Número de afiliados y afiliadas				% 2013
	2010	2011	2012	2013	
Administración pública y defensa	270.554	317.138	370.683	390.757	4,73
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	288.076	286.655	307.812	302.696	3,66
Comercio	781.286	845.279	922.907	936.675	11,33
Construcción	601.765	809.399	1.069.297	917.817	11,10
Educación	313.682	324.981	364.629	379.227	4,59
Eléctrico, gas y agua	45.788	50.979	55.004	58.145	0,70
Financiero	230.579	242.348	258.068	257.489	3,11
Hoteles y restaurantes	122.100	134.396	150.786	160.608	1,94
Industria manufacturera	811.675	849.255	937.483	931.734	11,27
Inmobiliario	1.941.895	2.075.526	2.228.886	2.194.946	26,54
Minas y canteras	120.847	145.910	176.594	152.310	1,84
Órganos extraterritoriales	384	390	592	834	0,01
Pesca	2.942	3.053	3.359	3.367	0,04
Servicio doméstico	123.173	119.334	113.492	86.735	1,05
Servicios comunitarios, sociales y personales	385.499	441.408	511.870	463.790	5,61
Servicios sociales y de salud	352.655	387.872	428.319	454.074	5,49
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	420.695	465.458	532.002	578.746	7,00
	0	3	0	0	0,00
Total	6.813.595	7.499.384	8.431.783	8.269.950	

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>. Consultado 20 de abril 2014.

Accidente, Enfermedad y Muerte Laboral

La accidentalidad laboral, aumentó consistentemente durante el período 2010-2013, en proporción más alta que la tasa general de afiliación; mientras que la variación en la afiliación fue en un promedio anual del 5%, la variación anual de la accidentalidad y enfermedad laboral fue en promedio del 10,5% y 14,93% respectivamente, es decir, el aumento de estos índices (de accidentalidad y enfermedad laboral) no obedecen a la existencia de más trabajadores y trabajadoras afiliadas, sino a causas como la precarización de los trabajos, la ausencia de verdaderos planes y programas de salud ocupacional tanto del estado como los empresarios, la ausencia de un sistema de control y de inspección de trabajo, entre otras.

Tabla. Accidentes, Enfermedad y Muerte Laboral. 2010-2013

Año	Nº Empresas	Afiliados/as	Variación anual de la afiliación	Accidentes Trabajo (AT)	Variación anual del AT	Enfermedad Laboral (EL)	Variación anual de EL	Total Muerte
2010	438.059	6.813.596	1,68	437.218	8,07	8.293	36,67	499
2011	491.040	7.499.379	10,06	540.597	23,64	7.826	-5,63	379
2012	557.376	8.431.781	12,43	609.881	12,82	9524	21,70	532
2013	607.959	8.269.950	-2,0	542.406	-11,06	10.189	6,98	752
Promedio			5,0		10,5		14,93	

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>. Consultado 20 de abril 2014.

Muerte, enfermedad y accidentalidad por sectores económicos

Entre el 2010 y 2013, se presentaron 2.130.102 accidentes laborales, es decir, un promedio anual de 532.526. Cada minuto en el país, ocurrieron 1.479 accidentes laborales (AL) reconocido y reportados por el sistema de riesgos profesionales. Los sectores de mayor accidentalidad están en las actividades económicas inmobiliarias, empresariales y de alquiler, (allí están agrupados los trabajadores y trabajadoras de las Cooperativas de Trabajo Asociado y las otras formas de relaciones laborales de intermediación), le sigue el sector industrial manufacturero, la agricultura, el sector comercio y el transporte.

Tabla. Distribución del Accidente, enfermedad y muerte por actividad económica. 2010-2013

Grupo	2010			2011			2012			2013		
	AL	EL	Muertes	AL	EL	Muertes	AL	EL	Muertes	AL	EL	Muertes
	Administración pública y defensa	7.769	549	16	11.058	602	8	12.425	709	5	11.170	973
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	32.757	1.060	32	40.597	912	14	48.957	1.044	27	46.097	1.139	36
Comercio	42.485	614	34	50.415	519	36	57.647	812	32	51.870	734	110
Construcción	46.140	137	53	70.711	116	55	94.478	202	125	77.083	220	128
Educación	8.406	250	0	9.789	233	4	10.621	276	5	10.099	271	4
Eléctrico, gas y agua	3.379	62	2	4.405	101	7	5.030	94	5	4.642	91	2
Financiero	4.907	233	7	5.399	158	4	5.061	191	9	4.861	256	10
Hoteles y restaurantes	9.756	163	4	13.113	162	1	15.217	200	0	14.982	349	14
Industria manufacturera	75.849	2.345	68	90.716	2.392	31	103.905	2.773	35	90.213	2.796	99
Inmobiliario	129.306	1.509	124	147.291	1.332	103	149.004	1.595	136	133.096	1.617	148
Minas y canteras	11.480	197	83	19.664	216	45	23.315	303	58	14.069	327	64
Organos extraterritoriales	5	2	0	6	0	0	36	1	0	73	1	0
Pesca	154	0	1	224	2	0	223	2	0	239	2	0
Servicio doméstico	724	53	0	1.170	37	0	1.538	47	2	788	26	0
Servicios comunitarios, sociales y personales	16.444	329	27	20.603	241	22	22.363	292	14	22.102	370	28
Servicios sociales y de salud	24.093	452	6	27.212	537	3	29.426	615	1	30.735	674	4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	23.564	338	42	28.224	266	46	30.635	368	78	30.287	343	86
Total	437.218	8.293	499	540.597	7.826	379	609.881	9.524	532	542.406	10.189	752

AL: accidentes laborales, EL: enfermedades laborales

Fuente: Fasecolda.

Enfermedad Laboral

Al igual que el accidente de trabajo, la enfermedad laboral (EL) no ha disminuido, al contrario que los índices de crecimiento de la afiliación, ha aumentado en proporciones mucho más alta. Mientras que la afiliación entre 2010 y 2013 aumentó en 5%, el aumento de la enfermedad laboral fue de casi tres veces, es decir 14,93% anualmente. La proporción de variación del diagnóstico de enfermedad laboral de un año a otro se acercó entre el 6% y el 21%. En el año 2013 ocurrieron y fueron reportadas más de 10.189. Esta situación nos permite describir que cada día son diagnosticadas 28 enfermedades producto del trabajo.

La mortalidad en el trabajo

Esta evidencia de la extensión de formas precarias y peligrosas de trabajo, ha aumentado con el transcurso del tiempo después de la promulgación de la Ley 100, pero también cada vez es más desconocida por los sistemas mercantilizados de los seguros contra accidente y muerte laboral. Ocurren más de 2 muertes diarias por condiciones precarias de trabajo. Un dato preocupante es que en Colombia no se reconoce la muerte por enfermedad profesional, es irrisorio el dato de reconocimiento de éstas en los cuatro años del período analizado, presumiendo que en el país los trabajadores y trabajadoras no se mueren.

Tabla. Relación anual de muertes por AL y EL. 2010-2013

Año	Muertes por accidente laboral	Muertes por enfermedad laboral	Total
2010	497	2	499
2011	378	1	379
2012	530	2	532
2013	750	2	752
Promedio	588	1	588

Fuente: Fasecolda. <http://www.fasecolda.com/index.php/ramos/riesgos-laborales/camara/>. Consultado 20 de abril 2014.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA LABORAL DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2013)

A continuación se realiza un balance de los compromisos adquiridos por el gobierno nacional en el marco del Plan de Acción Laboral (PAL) con Estados Unidos, la Hoja de Ruta con la Unión Europea y la Misión de Alto Nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Creación del Ministerio del Trabajo

En 2010 se encontraba pendiente la creación del Ministerio del Trabajo, el cual debía buscar esencialmente el fortalecimiento y la protección de derechos de trabajadores en condiciones precarias, y de organizaciones sindicales víctimas de persecución sindical, por tanto, la contratación de inspectores de trabajo debería ser a través de convocatoria pública, es decir, carrera administrativa y con dedicación exclusiva a la inspección (y no otras funciones). En 2012 la debilidad institucional y falta de eficacia en la protección de los derechos, en especial en el cobro de multas impuestas, permitió que los fenómenos de tercerización ilegal y viola-

ciones a libertades sindicales continuaran en circunstancias similares o peores para trabajadores u organizaciones sindicales.

Estos cambios institucionales no lograron los resultados deseados por varias razones: (i) la ausencia de una política pública de inspección laboral que generara cambios en las prácticas de los inspectores de trabajo, con resultados claros, y de publicidad de su actuación, (ii) la poca participación que tuvieron las organizaciones sindicales en las estrategias de inspección, y (iii) la ausencia de control interno y de control social frente a las actuaciones de algunos inspectores del trabajo.

Para 2013 aunque se generaron cambios dirigidos al mejoramiento del sistema de inspección, persistían las debilidades que impactaron en la protección real de los derechos de los trabajadores. Entre las principales falencias que se presentaron, continuaba latente el gran número de funciones adicionales que tenían los inspectores, tal como lo son los trámites. En el país hay muy pocos inspectores, y estos no alcanzan a cubrir las zonas urbanas y mucho menos la zonas rurales donde la violación a derechos laborales es más alta, por otro lado los inspectores dedicados a conciliaciones son inspectores que no pueden hacer visitas in situ, en este sentido un gran número de inspectores dentro de la estructura del ministerio no tienen dentro de sus funciones el inspeccionar realmente los lugares de trabajo.

Ampliación del Número de Inspectores

De acuerdo con el Ministerio, la planta de inspectores pasó de 424 en 2010 a 904 en 2013.¹ No obstante, existe

1. “Fue un gran acierto haber creado el Ministerio del Trabajo”: Presidente Santos. 3 de marzo de 2014. <http://www.mintrabajo.gov.co/marzo-2014/3069-que-fue-un-gran-acierto-haber-creado-el-minis->

mucha inconsistencia en diversos informes del despacho del Ministerio sobre el verdadero número de inspectores activos. En junio de 2013, el Ministerio de Trabajo estableció una meta para el año de 622 inspectores activos²; en otro informe de audiencia pública de rendición de cuentas del Ministerio, publicado en 2013, con datos hasta septiembre del mismo año, se habla de la creación de 171 nuevos puestos para inspectores, para un total de 624 cargos de inspectores activos³; finalmente, mediante respuesta a petición, hecha en nombre de la ENS (número 17001), el Ministerio establece que a febrero de 2014 había 685 inspectores del trabajo, de los cuales 586 fueron nombrados en provisionalidad, es decir sin un sistema de carrera o méritos, ni estabilidad ni independencia, y sin cumplir lo establecido en los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

El 85,5% de los inspectores nombrados se encuentra en provisionalidad, careciendo de estabilidad y con grandes riesgos de padecer presiones políticas o laborales indebidas, violando las normas de contratación colombiana, y poniendo en duda su autonomía e independencia. El compromiso del gobierno colombiano de diseñar e implementar un sistema de capacitaciones para los inspectores activos, se ha cumplido tan solo a medias. Aunque se han impartido capacitaciones a personal diverso del Ministerio, a través de la OIT, éstas no han sido universales para todos los inspectores del trabajo.

La preocupante disparidad en las cifras sobre los inspectores, nos hace cuestionar fuertemente el cumplimiento de este punto tan importante para la credibilidad del Minis-

terio-del-trabajoq-presidente-santos.html.

2. Ministerio de Trabajo. Informe de actividades 2012-2013 al Honorable Congreso de la República. 2013.
3. Informe de audiencia pública de rendición de cuentas del Ministerio del Trabajo publicado en 2013, cobertura e inspección. Página 10.

terio. Sí actualmente hay tan sólo 685 inspectores del trabajo activos, el gobierno no ha cumplido sus compromisos políticos asumidos, por ejemplo en el Plan de Acción Laboral (PAL). En este Acuerdo el Gobierno de Santos definió la creación de 480 nuevos inspectores (100 en 2011, 100 más en 2012, y los restantes en 2013 y 2014⁴). Quedaría pendiente la contratación de 219 nuevos inspectores entre abril y diciembre de 2014. Se observa cómo las plantas de personal del Ministerio del Trabajo han crecido, pero lamentablemente no para designar funcionarios dedicados de manera exclusiva a la inspección laboral, sino todo tipo de funcionarios para cubrir las carencias de la institución, entre ellos funcionarios designados para los COLABORA, quienes reciben información de querellantes pero no son competentes para iniciar investigaciones ni aplicar sanciones.

Esta situación se agrava al no contar con informes públicos sobre los resultados de cada inspector. No se sabe a ciencia cierta cuántos inspectores están haciendo inspección, control y vigilancia. El buen funcionamiento y eficacia de un sistema de inspección no depende solamente de un compendio de normas que declaren derechos, sino que el sistema de inspección laboral logre una protección real para trabajadores. Y no se conocen informes sobre el grupo especial de inspectores con dedicación exclusiva a la intermediación laboral que realizan control sobre las relaciones laborales en las Cooperativas de Trabajo Asociado (100 inspectores).

Para generar verdaderos efectos en el sistema de inspección laboral del país son necesarias medidas como: una política pública con resultados y metas claras, con informes

4. Fuente: <http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2012/386-qcolombia-puede-decir-que-ha-cumplido-con-los-compromisos-del-plan-de-accion-laboral-del-tlc-con-eeuu-pero-muchos-estan-desinformadosq.html>, 13 de abril de 2012.

públicos para los actores sociales sobre el trabajo de los inspectores y el recaudo de sanciones, la inclusión de los actores tripartitos en el diseño e implementación de estrategias de inspección, el mejoramiento del sistema de control interno frente a la actuación de inspectores y funcionarios del SENA encargados del cobro de sanciones.

El movimiento sindical colombiano tiene información sobre el incremento de visitas e investigaciones de los inspectores del trabajo durante 2012 y 2013, igual que los anuncios sobre las cantidades de sanciones en trámite⁵, pero la situación de violación de derechos sigue siendo la regla general. El procedimiento de inspecciones e investigaciones sigue teniendo una lógica que prioriza cantidad sobre calidad, pero obteniendo pocos resultados. Así han aumentado las inspecciones administrativas pero pocas *in situ* donde la realidad de las relaciones laborales se visibiliza; ha aumentado el número de casos recibidos, pero el procedimiento de investigación sigue siendo lento e ineficaz, y brilla por su ausencia la aplicación de sanciones basadas en la ley 1429, que prohíbe la intermediación laboral en actividades misionales de las empresas.

A tres años de la firma del PAL, existen dos problemas estructurales que generan una grave impunidad respecto a la protección de derechos. Primero, la poca efectividad de los procesos de recaudo de sanciones por violación a las normas laborales. Segundo, que los procedimientos de solución voluntaria, liderados por los Directores Territoriales

5. En 2012 hicieron 967 visitas a CTA, 36 a PreCTA y 493 a EST. De estas inspecciones se aplicaron sanciones a 226 CTA, 2 PreCTA y 36 EST. Para 2013, entre enero-octubre, el número de sanciones aumentó frente al año anterior: un total de 314 sanciones por violación a la ley laboral y otras 471 sanciones por intermediación ilegal. Fuente: Mintrabajo: Boletín de inspección, vigilancia y control N° 07, enero 2013. p.p. 1-2

(acuerdos de mejora⁶ y acuerdos de formalización) se realizan sin priorizar la protección o reparación de derechos laborales, y tampoco establecen garantías o sanciones suficientes, ni participación directa de los trabajadores o sus organizaciones sindicales al momento del trámite de la condonación de sanción.

El incremento del valor de sanciones por utilizar prácticas de intermediación ilegal (de 100 a 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes) significó que, por fin, las acciones de castigo de los inspectores del trabajo tendrían eco en la actitud empresarial. A partir de este cambio, a través de la ley 1610/13, el valor de sanciones creció de manera notable. Durante los primeros 8 meses de 2013 el Ministerio impuso 785 sanciones a empresas, por un total de más de 150 mil millones de pesos⁷. Sin embargo, de este monto histórico, a la fecha quedan más de 139 mil millones como sanciones “no ejecutoriadas”⁸. En otras palabras, las sanciones no son cobradas y no generan temor ni persuasión para las empresas. Es así que, de todas las sanciones hechas entre enero a octubre de 2013 por intermediación laboral ilegal, el SENA sólo ha logrado quedar en firme y con investigación terminada para 17 sanciones de 471⁹. Esto no quiere decir que las sanciones de 2013 se recauden con mayor celeridad y fluidez, sino que del total de procesos del SENA sólo muy pocos casos llegan a tener posibilidad de cobro, y que, a su vez, éstos pueden quedar suspendidos si la empresa condenada impugna ante los jueces dicho acto.

6. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, durante 2013 se promovieron 1.003 acuerdos de mejora.

7. Fuente: <http://www.mintrabajo.gov.co/medios-enero-2014/2766-mintrabajo-impuso-785-sanciones-por-mas-de-150000-millones-de-pesos.html>, 8 de enero.

8. Íbid, op cit.,

9. Íbid, op cit., cálculos propios.

Incluso, el SENA confirma que de las 6.816 resoluciones en firme y ejecutoriadas, remitidas por el Ministerio de Trabajo para su correspondiente cobro en las vigencias de 2012 y 2013, solo existen 106 con fecha de ejecutoria. Más escandaloso aún es el hecho que de estas 6.816 resoluciones, tan solo hay 219 que tienen un mandamiento de pago notificado.

Es urgente que el Gobierno, en vista de la ineficacia total del SENA en adelantar los procesos de cobro de sanciones, tome las medidas necesarias para transferir esta responsabilidad a la DIAN, única entidad estatal que tiene la capacidad institucional de asegurar que las sanciones para violaciones a las leyes laborales sean interpuestas y, desde luego, liquidadas por los empresarios culpables de las infracciones en materia laboral.

Sí las sanciones resultan ser, en su gran mayoría, un regalo sin dolor, la medida institucional de promover un cambio en la actitud y la actuación de empresas que fomenten la intermediación laboral ilegal, ha resultado tan informal como arbitraria. La poca inclinación del Ministerio a tomar medidas punitivas contra las empresas que violen las leyes laborales se oficializó y se convirtió en norma con la Ley 1610 de 2013 (artículos 14-17). El artículo 16 establece que los Acuerdos de Formalización se pueden suscribir durante “una averiguación o investigación administrativa dirigida a imponer una sanción”. Dicho Acuerdo tiene el poder de suspender o archivar la investigación, o la sanción previamente contemplada. Actuando bajo esta premisa, durante 2012 y 2013 los inspectores del trabajo y la Dirección Territorial del Ministerio promovieron la firma de 36 Acuerdos de Formalización, con una cobertura de 12.030 trabajadores¹⁰.

10. Igual que sucede con la gran mayoría de cifras tomadas de los informes del Min Trabajo, existen varias inconsistencias respecto al número de Acuerdos y la cantidad de trabajadores cobijados. Por

Esta política del Ministerio ha sido celebrada en diversos escenarios mediáticos, a pesar que, en términos numéricos, no llega a toca ni la punta de iceberg. En Colombia las relaciones laborales informales y/o ilegales impactan el 68% de la población económicamente activa. Se estima que para 2012 existían 2.890 CTA, las cuales agrupaban más de 386 mil “asociados”¹¹; existían más de 160 mil Sociedades por Acciones Simplificada (SAS) creadas desde 2008¹²; y casi 600 mil trabajadores vinculados a una Empresa de Servicios Temporales (EST)¹³. Esto sin mencionar los 964 contratos

ejemplo, el Boletín de inspección, vigilancia y control N°07, de enero de 2013 (pp.1-2), habla de 14.302 trabajadores cobijados por un Acuerdo, mientras que otra noticia publicada por el Min Trabajo plantea el número previamente citado, véase: <http://www.mintrabajo.gov.co/noviembre-2013/2555.html>, consultado el 10 de febrero de 2014.

11. Coonfecop: “desempeño sector cooperativo colombiano 2012”. Documento PDF. P.p. 123-124. En: http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes_anuales/Informe_2012.pdf. Consultado el 14 de febrero de 2014. Es necesario aclarar, sin embargo, que los datos sobre el número de CTA aquí señalados corresponden a las que cumplen los requisitos de ley para operar, existiendo en el margen un amplio número de CTA que viven en la semi-legalidad o clandestinidad abierta. Ello explica el porqué, al margen de estas cifras, la Superintendencia de Economía Solidaria afirma que entre 2008 y 2013 suprimió 9.000 CTA, pasando de 12.335 en aquél año a 3.469 en éste. La disparidad obedece a que no existen datos oficiales de la Supersolidaria, sino notas de prensa dispersas. Ver: Diario el Nuevo Día: “Supersolidaria suprimió unas 9.000 cooperativas”. En: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/205252-supersolidaria-suprimio-unas-9000-cooperativas>. Consultado el 10 de febrero de 2014.
12. Periódico Portafolio: “Colombia ya cuenta con 160.000 SAS creadas”, 5 de julio de 2012, <http://www.portafolio.co/negocios/colombia-ya-cuenta-160000-sas-creadas>.
13. Diario Portafolio: “Temporales ponen en la picota al contrato sindical”. En: <http://www.portafolio.co/economia/temporales-ponen-la-picota-al-contrato-sindical>. Consultado el 14 de febrero de 2014.

sindicales firmados durante 2013¹⁴, los cuales, con base en estimaciones preliminares, agrupan más de 200 mil trabajadores. Es así que, aun dejando de lado la desconocida cifra de trabajadores vinculados “flexiblemente” a través de las SAS, se tiene que hay más de 1’185.000 trabajadores laborando en condiciones de alta inestabilidad y precariedad. Y como respuesta, el Ministerio del Trabajo se felicita por acordar que empresas burladoras de las leyes laborales contraten 12 mil trabajadores para evitar el pago de sanciones; o sea sólo el 1% de la estimación, muy conservadora, de trabajadores que laboran por empresas intermediadoras.

Pero más preocupante que la poca cobertura de estos Acuerdos de Formalización en la población trabajadora tercerizada, es la falta de concertación con los trabajadores y las organizaciones sindicales durante los procesos de arreglo. Casi todos los acuerdos se han hecho entre funcionarios del Ministerio con empleadores, sin participación alguna de las y los trabajadores, e incluso, a la sombra de ellos. El Ministerio del Trabajo, siguiendo la práctica de ocultar información, no ha publicado, ni compartido con las organizaciones sindicales, un listado de los trabajadores “beneficiarios” de estos acuerdos, y tampoco ha estipulado la manera como sus empleos se han formalizado. Incluso, de acuerdo con el Ministro Rafael Pardo, la “formalización” la define solo el contrato laboral, sin importar el tiempo de duración de dicho contrato, ni el hecho de que el contrato

En la misma nota periodística, el presidente de ACOSSET afirma que esperaba que el número de trabajadores vinculado a través de esta figura creciese en 2013 al menos un 4%. Es decir, que a diciembre de 2013 podría haber en el país un total de 619.413 empleados “en misión”, lo que supondría casi el 4% de la población total ocupada.

14. Fuente: Base de datos sobre Negociación Colectiva de la ENS. Datos primarios recibidos a través del Ministerio de Trabajo al 14 de marzo de 2014.

que vincula a los trabajadores sea con las empresas tercerizadas, no con las empresas principales, beneficiarias de la obra¹⁵.

Sistema Ciudadano de Denuncias

El Ministerio del Trabajo ha habilitado en su página web una serie de enlaces referidos al tratamiento de las denuncias de los ciudadanos. Para ello creó un programa de servicio al ciudadano que ha llamado COLABORA, el cual pretende atender los casos que puedan ser llevados a sus instancias. A la fecha sólo existe en la ciudad de Bogotá, donde los funcionarios no pueden recibir quejas, solo brindan una simple orientación o filtro de los usuarios para asignarles una cita con los inspectores o una conciliación.

En la página principal de COLABORA también están plasmadas las líneas telefónicas nacionales del Ministerio del Trabajo¹⁶. A la fecha no hay informes públicos sobre resultados del sistema de denuncias anónimas, por el simple hecho de que la ley prevé que los inspectores realicen esas investigaciones de oficio, sin que se ejerza un control por parte del ciudadano, los sindicatos, o los superiores jerárquicos.

Mejoramiento del sistema de resolución y mediación de conflictos

La conciliación laboral no ha cambiado. Según las cifras del Informe del Ministerio del Trabajo al Congreso, el Ministerio realizó en 2012 un total de 86.430 audiencias de

15. Fuente: <http://www.portafolio.co/finanzas-personales/multas-139000-millones-intermediacion-laboral>, 24 de julio de 2013 (accedido el 17 de enero de 2014).

16. Fuente: <http://www.mintrabajo.gov.co/colabora.html> (accedido el 2 de marzo de 2014).

conciliación, y hasta el mes de abril de 2013 realizó 24.469. Esto contándolas todas, es decir, las que logran acuerdo total más acuerdo parcial más sin acuerdo¹⁷. Más adelante el mismo Informe da cuenta de que desde enero hasta abril de 2013 se habían efectuado 37.133 conciliaciones¹⁸.

Nuevamente se reitera lo confusas que son las cifras del Ministerio. Este sistema de conciliaciones existe desde antes del Plan de Acción, y no ha sido modificado para implementar las nuevas normas. Los inspectores en las sedes de conciliación no son competentes para sancionar violaciones de derechos ni intermediación laboral, sino que simplemente realizan una reunión de mediación y solución voluntaria.

Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales: mucha dinámica y poca eficacia. La ley 278 de 1996 en desarrollo del artículo 56 de la Constitución estableció la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL) como escenario de concertación entre los tres principales actores del mundo laboral colombiano: empresarios, trabajadores y gobierno. De todas las funciones definidas en la ley, solo se ha intentado fijar de manera concertada el salario mínimo pero con una baja eficacia: en los últimos 10 años solo se ha concertado en tres ocasiones. Los gobiernos históricamente han excluido a las organizaciones sindicales de la discusión de las políticas económicas y laborales, y han tramitado las leyes que las desarrollan en interlocución con los gremios económicos, ignorando a los trabajadores en este escenario tripartito de diálogo social.

El Gobierno de Santos ha dado un pequeño giro y le

17. Informe Ministerio del Trabajo al Congreso de la Republica años 2012-2013, audiencias de conciliación. Página 122.

18. Informe Ministerio del Trabajo al Congreso de la Republica años 2012-2013, audiencias de conciliación. Cuadro 80. Conciliaciones 2013. Página 123.

ha presentado a la Comisión algunas iniciativas, como la reforma tributaria, de pensiones, de salud, de reparación colectiva, de negociación colectiva del sector privado, pero sólo con propósito informativo y de consulta, pues desconoce las propuestas y puntos de vista de los trabajadores, según expresaron voceros de las centrales sindicales. Las centrales sindicales señalan que la CPCPSL se reúne más, pero sigue siendo poco eficaz. En los temas sensibles, como formalización y libertad sindical, se conocen solo anuncios.

Las subcomisiones departamentales de concertación no pasan de ser foros de discusión. Según el Ministerio de Trabajo, estas subcomisiones están constituidas en 32 departamentos, de las cuales, según las centrales, sólo las de Risaralda, Antioquia, Valle, Tolima y Atlántico funcionan regularmente. El caso de Antioquia es de resaltar, puesto que ha construido una agenda común para la promoción del Trabajo Decente, el diálogo social y la solución de conflictos con la mesa de alertas tempranas. No obstante, estos escenarios regionales se comportan más como foros de discusión que como instrumentos de concertación.

La agenda de las subcomisiones está desconectada de la agenda de la CPCPSL, llegando incluso a existir una posición crítica hacia ésta por parte de algunas regionales. Las centrales sindicales en las regiones consideran que falta más compromiso de algunos actores, como Alcaldías y Gobernaciones, con los funcionarios que envían a la Subcomisión, pues quienes asisten no tiene carácter decisorio.

Mejora el funcionamiento de la CETCOIT, pero falta aún fortalecerlo. Según el Ministerio de Trabajo, la Comisión Especial de Tratamientos de Conflictos ante la OIT (CETCOIT) ha aumentado su eficacia en los casos de conflictos laborales sobre los cuales ha intervenido. De 70 casos tratados en los últimos dos años, se lograron 41 acuerdos, en 21 de ellos no hubo acuerdo, y están pendientes 8.

A pesar de las solicitudes para establecer estructuras departamentales de la CETCOIT, éstas no han sido posibles. La única excepción es la creación por la subcomisión de Antioquia de la mesa de alertas tempranas, que viene interviniendo con alguna eficacia en los conflictos regionales. Pero las centrales consideran que le falta la presencia de la OIT para darle más estatus, por lo que no renuncian a la petición de que la CETCOIT se descentralice.

Las centrales plantean que la CETCOIT debe mejorar en el seguimiento que se les hace a los acuerdos, que deberían tener mayor contenido vinculante para que éstos se cumplan, y vigilar las conductas de los empleadores con respecto a los trabajadores sindicalizados.

La Metamorfosis de la Tercerización Laboral

Cooperativas de Trabajo Asociado

Como piedra angular de su compromiso con el respeto a los derechos laborales, el gobierno colombiano se comprometió en el PAL a “poner en cintura” a las Cooperativas de Trabajo Asociado y otras formas de intermediación laboral ilegal. Dado que las CTA eran, a la fecha de la firma del acuerdo Obama-Santos, la forma más descarnada y extrema de la tercerización laboral y precarización de las condiciones de los trabajadores, fue sobre ellas que primero se pusieron los reflectores de la opinión pública, y sobre las que de manera preferente se han tomado acciones. Como resultado, de 2010 a la fecha el número de CTA registradas en el país se ha visto reducido de manera notoria, pasando de 4.307 en aquel año, a 2.890 al final de 2012¹⁹. De

19. Coonfecop: “desempeño sector cooperativo colombiano 2012”. Documento PDF. P.p. 123-124. En: http://marcos.colombiahosting.com.co/~confecoo/images/informes_anuales/Informe_2012.pdf. Consultado el 14 de febrero de 2014. Es necesario aclarar, sin

igual forma, el número de “asociados” a las mismas bajó de 610.526 en 2010 a 386.138 en 2012²⁰, lo que representó el 1,5% del empleo total nacional en dicho año. En resumen, la política laboral del gobierno en el último periodo ha significado, sin duda, una reducción en el número de CTA y sus “asociados”, aunque el fenómeno continúa siendo relevante, sobre todo si se tiene en cuenta que no existe claridad sobre el carácter de las CTA que se mantienen en situación de legalidad²¹.

Otras formas de tercerización ilegal

Sin embargo, esta disminución relativa en el número de CTA y de “asociados” a las mismas no significa que la intermediación laboral ilegal haya disminuido, sino que ha

embargo, que los datos sobre el número de CTA aquí señalados corresponden a las que cumplen los requisitos de ley para operar, existiendo en el margen un amplio número de CTA que viven en la semi-legalidad o clandestinidad abierta. Ello explica el porqué, al margen de estas cifras, la superintendencia de economía solidaria afirma que entre 2008 y 2013 ha suprimido 9.000 CTA, pasando de 12.335 en aquél año a 3.469 en éste. La disparidad obedece a que no existen datos oficiales de la Supersolidaria, sino notas de prensa dispersas. Ver: Diario el Nuevo Día: “Supersolidaria suprimió unas 9.000 cooperativas”. En: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/economica/205252-supersolidaria-suprimio-unas-9000-cooperativas>. Consultado el 10 de febrero de 2014

20. Coonfecop (ibídem). Pág. 126

21. Al respecto, hay que aclarar que el decreto 2025 de 2011 no prohíbe las CTA, sino su uso para fines de intermediación laboral. Con el objeto de reconocer entre CTA genuinas y CTA como tercerizadoras encubiertas, el decreto expone algunos criterios, tales como: autonomía administrativa y financiera, propiedad de medios de producción y herramientas, y la ausencia de vinculación de la cooperativa con el tercero contratante, entre otras. Si estos criterios se cumplen en las CTA que aún permanecen en vigencia, es algo de lo que deben dar cuenta tanto el Ministerio de Trabajo como la superintendencia de economía solidaria.

hecho metástasis en nuevas y “creativas”²² formas de tercerización laboral, tales como las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) y los contratos sindicales; o también que se ha mimetizado en otras figuras existentes y legales, como las Empresas de Servicios Temporales (EST) y los contratos de prestación de servicios. Aunque con naturalezas jurídicas diversas, todas estas figuras han servido para mantener, e incluso incrementar, la intermediación laboral ilegal.

El más preocupante de todos los casos es el del contrato sindical, porque aquí no sólo se trata de subcontratar ilegalmente labores que son misionales permanentes, sino que significa, además, una subversión de los principios y finalidades del sindicalismo. A fin de cuentas, el sindicalismo es una institución cuya finalidad consiste en la organización y hermanamiento de los trabajadores con el objeto de mejorar sus condiciones de trabajo, mientras el contrato sindical es una forma de segmentación de la fuerza de trabajo, en la que una parte (minoritaria) ejerce las funciones de patrón o jefe laboral de otra parte (mayoritaria) de trabajadores. Esta contradicción en los términos se expresa en toda su nitidez cuando el ex presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, quien incluyó esta figura en su programa de gobierno de 2002-2006²³, y ahora nuevamente en su programa político al senado 2014-2018²⁴, denomina tal modelo como el de un

22. La expresión es tomada del ex-viceministro de asuntos laborales David Luna, en entrevista concedida a la revista Dinero. En: <http://m.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/creatividad-laboral/148432>. Consultado el 10 de febrero de 2014.

23. Véase “manifiesto democrático” 100 puntos Álvaro Uribe Vélez. Punto 67. En: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf. Pág. 9. Consultado el 11 de febrero de 2014

24. Ver Periódico El Universal: “El plan de gobierno del Centro Democrático”. En: <http://www.eluniversal.com.co/politica/el-plan->

“sindicalismo empresarial”²⁵. En uno de sus últimos discursos como presidente, en julio de 2010, afirma sin ambages su condición de figura de tercerización laboral:

“Pues bien, las últimas reformas al contrato sindical anunciadas por este Gobierno el 1° de mayo en Popayán, facilitan mucho más esta figura, que crea condiciones para que las empresas no tengan temor de hacer contratos de tercerización con las propias organizaciones de los trabajadores, y para que los trabajadores se atrevan a dar el salto de pasar del sindicalismo tradicional reivindicatorio, a la organización de los trabajadores participativa, para que las empresas tengan más responsabilidades fraternas con los trabajadores y los trabajadores mayor interés en la sostenibilidad en la competitividad de las empresas. Creo que al examinar el conjunto normativo en Colombia, uno encuentra que el tema de la formalización del empleo, de la prosperidad, no depende hoy de la legislación laboral”²⁶.

Ante el anterior panorama, no resulta entonces casual que a la lenta disminución de la intermediación mediante CTA, le acompañe el incremento acelerado de la tercerización laboral mediante el contrato sindical. Como resultado de ello, mientras en 2010 apenas existían 50 casos de aplicación de esta figura, en 2011 ya eran 164 contratos sindicales que cubrían una total de 37.064 trabajadores, y para 2012 la cifra se elevará a 703 casos y 158.878 empleados²⁷,

de-gobierno-del-centro-democratico-134848

25. Ibidem.

26. “Palabras del presidente Álvaro Uribe Vélez durante la clausura del V foro colombiano de la micro y pequeña empresa en Medellín”. Julio de 2010. En: <http://web.presidencia.gov.co/sp/2010/julio/16/10162010.html>. Consultado el 12 de febrero de 2014. Negrilla y subrayado ENS.

27. Ver Escuela Nacional Sindical: Sistema de Información Laboral y Sindical (SISLAB). Reporte 2012. Pág. 13. En: http://ens.org.co/apc-aa-files/40785cb6c10f663e3ec6ea7ea03aaa15/10_SIS-

de los cuales 699 (99,43% del total) pertenecen a la categoría económica “servicios sociales y de salud”²⁸. Para 2013, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo, el número de estos contratos sindicales de intermediación laboral siguió en ascenso, con la firma de 964 en todo el año, el 97,4% de éstos en el sector de servicios sociales y de salud, una cifra que expresa la dinámica expansiva de esta forma “creativa” de intermediación laboral ilegal²⁹.

En cuanto a las SAS, se trata de una figura de derecho comercial que, por lo mismo, no es susceptible, en principio, de vigilancia por parte del Ministerio de Trabajo ni de la Superintendencia Solidaria, lo que dificulta, de manera considerable, su rastreo en materia laboral. Además, al tratarse de una figura comercial ultraflexible (las SAS no requieren registro notarial, no requieren tener un objeto social determinado, pueden tener una dirección unipersonal, facilitan la evasión fiscal, se pueden crear y disolver a voluntad y sin mínimos de tiempo, etc.), se prestan para servir de fachada a relaciones de intermediación laboral encubierta, como lo reconoce, “con franqueza”, el propio Ministro de Trabajo:

“Las CTA se han reducido de 4.500 a menos de 3.000, y esas relaciones se han formalizado o escondido en otras formas, para hablarle con franqueza, en contratos sindicales (autorizados por el código del trabajo) o en SAS ()”³⁰.

Es en el sector salud donde mejor progresó el contrato sindical. En 2012 el departamento de Antioquia fue uno de

LAB_2012_2.pdf. Consultado el 13 de febrero de 2014.

28. Ibidem. Pág. 16

29. Fuente: Base de datos sobre Negociación Colectiva de la ENS. Datos primarios recibidos a través del Ministerio de Trabajo al 14 de marzo de 2014.

30. Periódico Portafolio: “multas por \$139.000 millones por intermediación laboral”. En: <http://www.portafolio.co/finanzas-personales/multas-139000-millones-intermediacion-laboral>. Consultado el 14 de febrero de 2014. Negrilla y subrayado ENS.

los lugares más prósperos para el fomento de esta nueva figura de intermediación laboral. Al hacer una pequeña lista de las trasmutaciones que se dieron en este departamento se encuentra que: CTA Coensalud mutó a sindicato Darser; CTA Sanar y Galenos se transformó en el sindicato Prosalud; CTA de Neonatólogos para el Cuidado del Recién Nacido ahora es sindicato Neocare; CTA Equipo Integral de Gestión se convirtió en sindicato Ascolsa; CTA Integral es hoy sindicato Sintracorp; y CTA Cooderma mutó a sindicato Proensalud, y así sucesivamente. Para 2012 existían 24 sindicatos que en Antioquia empleaban, bajo la figura del contrato sindical, a más de 3 mil profesionales del sector de la salud; en su mayoría creados en el año 2011 en reemplazo de las desaparecidas CTA, con la intermediación laboral como única función.

Algunas de las IPS y ESE que en Antioquia enganchan trabajadores con la intermediación de estos “falsos” sindicatos, son: Hospital San Rafael de Itagüí, IPS universitaria León XIII, Hospital San Juan de Dios de Abejorral, San Vicente de Paúl de Caldas, Policlínico Sur, ESE Envisalud, ESE Hospital Gabriel Peláez Montoya, Hospital San Rafael de Venecia, ESE Hospital San Antonio de Betania, ESE Hospital Salud Mental Integral S.A., Hospital San Vicente de Paúl, Hospital Santa Margarita, Hospital San Vicente de Paúl de Barbosa, Dirección de Sanidad Seccional de Antioquia, Metrosalud, Fundación Clínica Noel, Clínica Sommer, Hospital General de Medellín, Hospital San Juan de Dios de Yarumal, IPS Universitaria, Comfenalco, Hospital Pablo Tobón Uribe, Fundación Clínica del Norte, Clínica Oftalmológica de Laureles, Hospital Marco Fidel Suárez de Bello, Coomeva (clínica del Rosario), Fracturas y Rayos X de Antioquia, entre muchas otras, porque prácticamen-

te son todas³¹. Estos datos ilustran que lejos del realismo mágico de las relaciones laborales que existe en los ojos del Ministro Pardo, la intermediación laboral ilegal sigue viva y renovada, atropellando los derechos laborales de las y los trabajadores del sector salud y dañando la imagen del sindicalismo democrático, autónomo e independiente del país. Para 2013 el departamento dinamizador de los contratos sindicales en el sector de salud fue el Valle del Cauca, donde se firmaron 336 contratos sindicales, el 35,78% del total en Colombia.

Los múltiples beneficios y flexibilidades que en materia económica, fiscal, tributaria y laboral se pueden obtener de la constitución de SAS, son los que explican que, como se mencionó previamente, sólo en cinco años se crearan más de 160 mil empresas de este tipo, de las cuales resulta imposible determinar el número de aquellas que operan como tercerizadoras encubiertas. Frente a la explosión numérica de SAS y su cuestionable comportamiento en materia laboral, nos preocupa que los inspectores del trabajo no hayan adelantado más visitas e investigaciones a estas empresas. Incluso, de acuerdo con datos del Ministerio en 2013, de las 16.195 visitas e investigaciones adelantadas en “empresas”, solo el 6,47% se hicieron en SAS³².

Empresas de Servicios Temporales

Si bien las Empresas de Servicios Temporales (EST) son las únicas figuras legalmente habilitadas para ejercer funciones de intermediación laboral (aunque en casos muy

31. Esta información fue tomada de la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical: “Cooperativas que traspasan en contrato sindical para seguir tercerizando”.

32. Datos tomados de: Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control y Gestión Territorial, Información Estadística 2013, entregada a la ENS el día 14 de marzo de 2014.

específicos, como picos por producción de ventas o temporadas de cosechas, reemplazo de personal en vacaciones o por enfermedad, etc.), lo cierto es que no son pocos los casos en que éstas han sido objeto de críticas y, eventualmente, sanciones por parte del Ministerio del Trabajo, dada su actuación como intermediadoras laborales en situación contraria a la ley. Incluso, de acuerdo con un informe del Ministerio, mientras que en 2013 se tramitaron 1.262 sanciones a “empresas” por violaciones a las leyes laborales, sólo el 3% correspondió a sanciones a EST (38 sanciones en total)³³.

En cuanto a las cifras de las EST, tan esquivas como en las otras formas de intermediación laboral, los datos suministrados por la Asociación Colombiana de Empresas de Servicios Temporales (ACOSET) hablan de que, a 2012, hubo casi 600 mil trabajadores vinculados a través de esta modalidad de intermediación, los cuales celebraron, en conjunto, un total de 1.295.000 contratos; o lo que es lo mismo: cada uno de ellos firmó en promedio 2,1 contratos al año³⁴.

Ambas cifras, la del número total de trabajadores y la cifra global de contratos, manifiestan las problemáticas inherentes a esta forma de intermediación: de un lado, el elevado número de personas vinculadas laboralmente median-

33. Adicionalmente, sólo 2.76% de todas las visitas e investigaciones a “empresas”, hechas en 2013, se hicieron en EST (448 en total). *Ibid.*, op cit.

34. Diario Portafolio: “Temporales ponen en la picota al contrato sindical”. En: <http://www.portafolio.co/economia/temporales-ponen-la-picota-al-contrato-sindical>. Consultado el 14 de febrero de 2014. En la misma nota periodística, el presidente de ACOSET afirma que esperaba que el número de trabajadores vinculado a través de esta figura creciese en 2013 en al menos un 4%. Es decir, que a diciembre de 2013 podría haber en el país un total de 619.413 empleados “en misión” en el país, lo que supondría casi el 4% de la población total ocupada.

te esta modalidad de “flexibilización laboral” y, por el otro, la magra estabilidad que ofrece esta forma de contratación. Porque formalidad laboral no es una expresión equivalente a estabilidad laboral, y el promedio de vinculación de 6 meses revela la delgada línea que separa del desempleo a más de medio millones de empleados “en misión”, y las dificultades de acceso a cierto tipo de beneficios salariales y económicos que tienen los vinculados con contrato a término indefinido y posibilidad de negociar una convención colectiva de trabajo. No en vano, diversos estudios manifiestan que, en promedio, un trabajador temporal recibe 19% menos de ingresos por hora respecto a un trabajador directo con vinculación a término indefinido³⁵. Todo ello, claro está, cuando sucede que la empresa de servicios temporales funciona como intermediaria legal, cumpliendo con sus funciones de ley en materia laboral y prestacional, que no es siempre el caso.

A manera de corolario: lo que se saca por la puerta, vuelve a colarse por la ventana, y la intermediación laboral continúa campeando en el ámbito laboral colombiano, incluso en cifras superiores a las que dieron origen a la ley 1429 de 2010 y al decreto 2025 de 2011.

35. Diario La República: “Temporales reciben 19% menos de ingresos por hora”. En: http://www.larepublica.co/economia/temporales-reciben-19-menos-de-ingresos-por-hora_20985. Consultado el 14 de febrero de 2014.

Tabla. Datos de las Cooperativas de Trabajo Asociado, las Empresas de Servicios Temporales y el Contrato Sindical. 2010-2012.

	Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) ¹			Empresas de Servicios Temporales (EST) ²			Contrato Sindical		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Número de Trabajadores	610.526	482.168	386.138	514.190	564.580	595.590	11.300	37.064	158.878
% total de ocupados	3,18	2,39	1,87	2,68	2,79	2,89	0,06	0,18	0,77
Número de empresas	4.307	3.478	2.890				50	164	723

1. Datos tomados de Coonfecop: desempeño de sector cooperativo colombiano, años 2010 (pág. 30), 2011 (pág. 67) y 2012 (P.p. 123-126). Descargables en: <http://www.confecoop.coop/index.php/estudios-y-estadisticas/informes-anales>. Consultado el 15 de febrero de 2014.

2. Los datos de 2010-2011 están tomados de: ACOSSET: datos estadísticos del sector de servicio temporal en Colombia. Año 2012i. En: <http://acoset.org/wp-content/uploads/2013/09/ESTADISTICAS-2012-WEB.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2014

DINÁMICA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En el 2013, el avance más importante que tuvo el país en materia de diálogo social, fue la negociación colectiva en el sector público, proceso que permitió la concreción de un acuerdo nacional que benefició a un poco más de 800 mil trabajadores. Sin embargo, este avance se vio menoscabado por la utilización antisindical de los pactos colectivos y de los tribunales de arbitramento, y por el incremento de la tercerización ilegal, principalmente en el sector de la salud, como se vio anteriormente, sector en el que para eludir la prohibición de subcontratar a través de falsas cooperativas de trabajo asociado, se promovió la conformación de falsos sindicatos con los que luego se negociaron más de 900 contratos sindicales.

La negociación colectiva de empleados y sindicatos del sector público

Hasta el decreto 1092 de 2012, que reguló la aplicación del convenio 151 de la OIT (1976), los empleados públicos prácticamente estaban excluidos del derecho a la negociación colectiva, un derecho que el artículo 55 de la constitu-

ción política de 1991 le reconoce a todos los trabajadores del país, pero que la cultura antisindical y premoderna de las élites gobernantes se resistía a reconocerle a los trabajadores del Estado.

Vale la pena recordar que antes de este decreto, el derecho a la negociación colectiva por parte de los sindicatos de empleados públicos estaba regulado por “una vieja ley del tiempo de la dictadura, contenida en el Código del Trabajo de 1950, que en sus artículos 414.4, 415 y 416, en forma encubierta y engañosa, simplemente remitió a los sindicatos de empleados públicos al derecho de petición, de decisión discrecional/unilateral, que preexistía desde 1886 en el artículo 45 constitucional, predicable de toda persona, natural o jurídica, a presentar peticiones respetuosas a la administración, en interés general y particular y obtener pronta respuesta discrecional/ unilateral”¹.

Pues bien, con el objetivo de allanar los obstáculos para la ratificación de los TLC con la Unión Europea y con los Estados Unidos, y por la presión del sindicalismo del sector estatal, el gobierno colombiano, finalmente, expidió el decreto 1092 de 2012 e inició, en el 2013, un proceso de negociación con los sindicatos que permitió la firma de un poco más de 200 acuerdos colectivos, en un proceso en el que se destacan varios aspectos:

La adopción de un pliego unificado por parte de todas las organizaciones sindicales del sector, superando, en el espacio de la negociación colectiva, la tradicional situación de división y atomización sindical.

La presencia, en el proceso de preparación y de la negociación colectiva misma, de los sindicatos de segundo y tercer nivel (federaciones y centrales sindicales), sindicatos

1. Villegas, Arbeláez, Jairo. CARTILLA PEDAGÓGICA de Negociación y Acuerdo Colectivo 2013 para Empleados Públicos, junio de 2013.

que en el sector privado siguen excluidos del ejercicio de este derecho.

La negociación de contenidos, que superaron las limitaciones iniciales contenidas en el decreto, como los incrementos salariales, la expedición de normas sobre carrera administrativa y la participación de los sindicatos en ella, y la expedición de una circular para que los nominadores eliminen las plantas paralelas de personal y procedan a los estudios técnicos de ampliación de plantas, a fin de que a éstas se incorporen los funcionarios con actividades permanentes, y que sólo excepcionalmente se contratará por prestación de servicios.

Aunque este proceso aún tiene dificultades de aplicación a nivel territorial, donde algunas autoridades públicas todavía se resisten a reconocerle a los empleados públicos y a sus sindicatos este derecho, el resultado ha sido un fortalecimiento de los espacios y procesos de diálogo social en la administración pública, y un incremento del número de convenios colectivos vigentes y de los trabajadores y trabajadoras beneficiados por la negociación colectiva, lo que no es para nada despreciable, pues Colombia ha sido un país en el que la cultura del diálogo social, uno de cuyos componentes es la negociación colectiva, ha sido completamente marginal. Esta vez, los trabajadores estatales tuvieron la posibilidad real de negociar sus condiciones de trabajo y empleo, las mismas que antes se definían de manera unilateral.

Subcontratando a través de falsos sindicatos: los contratos sindicales rempazan los contratos cooperativos

Tabla. Tipo de convenio 2010-2013

Tipo Convenio	2010		2011		2012		2013	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Contrato sindical	50	9,62	164	25,79	703	57,39	964	52,8
Convención colectiva	246	47,31	304	47,80	307	25,06	459	25,1
Pacto colectivo	224	43,08	168	26,42	215	17,55	204	11,2
Acuerdo Sector Público	-	200	10,9
Total	520	100	636	100	1.225	100	1.827	100

Fuente: Ministerio del Trabajo, cálculos de la ENS.

En su informe al Congreso de la República, (2012/2013), el Ministerio del Trabajo destacaba como un hecho muy positivo el incremento de los contratos sindicales en el sector de la salud: “En desarrollo de los lineamientos de un sindicalismo participativo, para julio 2012 a junio de 2013 se han registrado 837 Contratos Sindicales, el sector con más participación es el de salud con 803 contratos, el agropecuario presentó 11 contratos sindicales y la industria con 5 contratos en este periodo; por su parte la territorial con más contratos sindicales registrados en el mismo periodo es el Cauca con 199, seguida de Antioquia con 160 y Valle con 132 contratos sindicales registrados”².

Lo que no aclara el Ministerio, es que el incremento de esta forma de contratación colectiva en el sector de los hospitales públicos es una expresión de la cultura tramposa,

2. Ministerio del Trabajo. Informe de actividades 2012-2013 al congreso, pág 120.

que a través de la implementación de esta figura y de la formación de falsos sindicatos, pretende eludir la prohibición de subcontratar trabajadores a través de cooperativas de trabajo asociado.

En efecto, a partir de la expedición de la ley 1429 de 2010, ley de formalización laboral que prohíbe el uso de cooperativas para el suministro de personal, las empresas de este sector están acudiendo masivamente a la utilización de los contratos sindicales, como se ve en hecho de que esta forma de contratación esté creciendo exponencialmente. Lo que está ocurriendo en la mayoría de hospitales públicos y demás entidades que manejan el negocio de la seguridad social en salud, es que las falsas cooperativas están mutando a falsos sindicatos, a través de los cuales los contratos cooperativos se están transformando en contratos sindicales, en condiciones incluso más precarias que las que imponían las CTA.

El propio ministro de salud reconocía públicamente la precariedad laboral que prevalece en el sector de la salud, cuando anunciaba públicamente, “que el gobierno nacional tiene la tarea pendiente de formalizar entre 200 mil y 250 mil empleos en este sector”³, seguramente refiriéndose a las formas de contratación precarias que todavía prevalecen allí, como la que se hace a través de CTA, que todavía subsisten, las que se hacen a través de SAS, y de los contratos sindicales.

Los siguientes ejemplos nos sirven para ilustrar lo que estamos informando:

Ejemplo 1: contrato celebrado entre la ESE Hospital Universitario San José de Popayán y el sindicato SIT-Salud, el 14 de enero de 2010, por un valor de mil 334 millones, y por una vigencia de 10 meses con el siguiente objeto: “pres-

3. Entrevista en Caracol Radio, jueves 20 de junio de 2013. <http://www.caracol.com.co/>

tación del servicio de enfermería profesional para participar en los procesos de atención en urgencias y de atención en hospitalización, en el macro proceso misional”.

Ejemplo 2: entre los mismos actores, pero por un valor menor, 18 millones y con una vigencia de apenas un mes: “acciones de mantenimiento correctivo y preventivo de la planta física, equipos menores, especiales, redes de agua, electricidad, gases medicinales, telefonía y demás equipos”.

Ejemplo 3: el celebrado entre la ESE Hospital Universitario San José de Popayán y el sindicato SIT-Salud: “prestación del servicio integral de confección, suministro, recolección, lavado, desinfección, desmanchado, secado, planchado, doblado y remiendo de la ropa hospitalaria. vr. contrato \$519.414.768. Vigencia hasta agotar los recursos”.

Estos contratos prácticamente no se negocian en términos reales; sus términos y contenidos los deciden los directores y gerentes de los hospitales, y como en el gobierno de Uribe se modificó la forma en que los trabajadores aprobaban el contrato, una competencia que antes era exclusiva de la asamblea general del sindicato y que ahora le compete exclusivamente a su presidente, a las empresas les resulta muy fácil conseguirse quien les suministre personal, por lo que las da lo mismo si se trata de una cooperativa, una Sociedad Anónima Simplificada, una empresa de servicios temporales, o un sindicato a través de un contrato sindical: igual, a través de cualquiera de ellas, los hospitales logran reducir costos laborales y flexibilizar al extremo la entrada y salida de trabajadores sin recurrir en ningún costo.

En cambio, el impacto para los trabajadores es terrible en cuanto a sus condiciones de trabajo y empleo, pues su vinculación laboral es absolutamente precaria, dura lo que dura el contrato; sus prestaciones sociales si acaso son las de ley, sus salarios y remuneraciones se han reducido, y lo más grave, han perdido autonomía para incidir de verdad en

sus condiciones de contratación, pues ahora las empresas cuentan con un falso sindicato que supuestamente asume la vocería y representación de los trabajadores; un “sindicato” en el que no tienen ninguna participación, ni siquiera en la discusión de los contenidos del contrato sindical, lo que crea el peligroso precedente de sindicatos de autoprotección empresarial, que no permiten la formación de sindicatos auténticos y pueden dar vía a la formación de un sindicalismo mafioso para controlar y disciplinar a los trabajadores.

Sindicatos minoritarios sin derecho a la negociación colectiva

Según el Ministerio del Trabajo, entre julio de 2011 y abril de 2012, se convocó a 49 tribunales de arbitramento, se tramitaron 30 solicitudes para designar tercer árbitro y se aprobaron 20 trámites para el pago de los honorarios del tercer árbitro; y entre julio de 2012 y junio de 2013, las cifras fueron, respectivamente, 103, 59 y 22.⁴ En ambos años, por falta de acuerdo entre empresas y sindicatos, en más del 50% de los casos intervino el ministerio del trabajo en la designación del tercer árbitro; y en ambos años también, en apenas el 40,8% y el 21,6% de los casos, respectivamente, los tribunales de arbitramento lograron acuerdos (laudo arbitral), un indicador que se expresa en el número de trámites de pago de honorarios a tercer árbitro aprobados en cada año, los demás tribunales se quedaron sin acuerdos dentro del año respectivo, o como se dice en el argot de los sindicatos, “el conflicto se quedó en el limbo”.

En general, dentro del sindicalismo acudir a la convocatoria de un tribunal de arbitramento es un recurso extremo, al que no se le tiene confianza, y que genera mucha incertidumbre en relación con sus resultados, pues en la

4. Ministerio del trabajo, informes al congreso.

mayoría de las veces, la composición de los árbitros no garantiza un proceso imparcial, y las empresas suelen desarrollar maniobras para alargar su trámite y cuestionar sus resultados cuando estos no les sirven. Pero resulta la única alternativa por parte de los sindicatos minoritarios cuando las empresas se niegan de plano a negociar, o cuando lo que ofrecen en la negociación con el sindicato es lo mismo que previamente le ofrecieron a los trabajadores no sindicalizados a través de un pacto colectivo.

Así que una estrategia antisindical por parte de muchas empresas para no reconocer la legitimidad del sindicato y promover la desafiliación de los trabajadores, es no negociar, obligar al sindicato a que convoque un tribunal de arbitramento para dirimir el conflicto originado en la presentación del pliego de peticiones, y alargar lo más posible el fallo del tribunal y sus efectos, primero, objetando la convocatoria del tribunal, (para lo cual encuentra bastante “colaboración” en el ministerio del trabajo); segundo, dilatando la constitución del tribunal, (no se ponen de acuerdo para nombrar tercer árbitro, y luego sus árbitros renuncian y hay que nombrar otros, y así sucesivamente); y tercero, demandando la legalidad del laudo arbitral.

El proceso de convocatoria y fallo de un laudo arbitral puede durar en promedio 2 años, lo que hace que las personas que se encuentren afiliadas al sindicato terminen por perder todo el interés en éste y se desafilien ante lo prolongado del conflicto. Además, en múltiples casos los tribunales de arbitramento terminan fallando los mismos beneficios que otorgó la empresa en el pacto colectivo desde el principio, es decir, el esfuerzo es enorme para los resultados tan precarios que se obtienen.

El uso antisindical de los pactos colectivos

En el 2013 se depositaron en el ministerio del trabajo 204 pactos colectivos, y a lo largo de la última década se negocian un promedio de 190 pactos por año. Los pactos colectivos son la otra estrategia utilizada por las empresas para debilitar a los sindicatos, o para impedir que este se forme en la empresa.

Aunque la negociación del pacto colectivo con trabajadores no sindicalizados tiene la misma regulación que la convención colectiva promovida por un sindicato, en la mayoría de las veces no se aplica la ley: quien redacta el pacto es la propia empresa, y a los trabajadores únicamente les dejan la alternativa de “firmar o no firmar”. Una prueba de esto es que ni siquiera se cumple con el trámite de la denuncia, una condición legal para iniciar la negociación de un nuevo convenio colectivo de trabajo: en el 2011, apenas en el 10,7% de los casos se hizo la denuncia del pacto; 9,3% en el 2012 y 12,7% en el 2013. Y en los pocos casos en que los trabajadores no sindicalizados elaboran pliego y eligen negociadores, estos no tienen ninguna capacidad de negociación, pues no cuentan con las garantías que otorga el fuero sindical para ejercer con autonomía la representación de los trabajadores.

En el 2013, en el 20% de las empresas que adoptaron pactos colectivos de trabajo simultáneamente se estaba negociando una convención colectiva por parte de un sindicato, o en todo caso existían trabajadores afiliados a un sindicato. En este contexto es muy difícil que prospere un sindicato, pues a los afiliados al sindicato se les acosa y discrimina y si acaso, en negociación colectiva se les otorga exactamente los mismos beneficios que a los trabajadores beneficiados con el pacto, con la diferencia de que los sindicalizados cotizan al sindicato y los beneficiados por el pacto no.

El uso de pactos colectivos como estrategia antisindical está cada vez más extendido y no tiene un único propósito. Su uso depende del contexto que ofrezca cada empresa en cuanto a la existencia o fortaleza de organizaciones sindicales y la consecuente existencia de convenciones colectivas de trabajo. Incluso su implementación se ha dado en empresas con sindicatos mayoritarios, en abierta violación a la normatividad al respecto. Para visualizar los efectos antisindicales de los pactos colectivos, hemos tomado una muestra de 7 pactos colectivos que coexisten con convenciones colectivas en empresas de diferentes sectores de la económica (financiero, comercio, telecomunicaciones, seguridad, alimentos e industria automotriz). La muestra es escalofriante, además revela una tendencia en el uso de pactos como un mecanismo disciplinante y con capacidad de destrucción de organizaciones sindicales, en las siguientes 12 variables:

El Pacto colectivo es superior a la convención colectiva. El artículo 200 del Código Penal Colombiano establece penas entre 1 a 2 años de prisión a quien “[] celebre pactos colectivos en los que, en su conjunto, se otorguen mejores condiciones a los trabajadores no sindicalizados, respecto de aquellas condiciones convenidas en convenciones colectivas con los trabajadores sindicalizados de una misma empresa”. A pesar de dicha prohibición empresas como Prosegur, Lindalana, BBVA o Mercatel (contratista de CLARO) establecen puntos superiores a las convenciones colectivas, en una abierta violación al artículo enunciado, sin embargo, ninguna empresa en el país ha sido sancionada, o su representante legal ha sido acusado o condenado por dicha violación a la legislación.

El Pacto colectivo es un límite para la negociación colectiva. Las organizaciones sindicales están enfrentándose a un fenómeno cada vez más recurrente, que consiste en que

los empleadores establecen como límite de la convención colectiva los beneficios otorgados en el pacto, o dicho de otra manera, el sindicato acepta los mismos contenidos del pacto colectivo, o se somete a un tribunal de arbitramento. En síntesis, la autonomía y la capacidad de negociación de las organizaciones se ve reducida a una imposición de beneficios mínimos, donde imperan afirmaciones como las siguientes: “O toman lo del pacto o nos vemos en el tribunal de arbitramento, ¿por qué tenemos que negociar con un sindicato minoritario?”

El pacto colectivo se aplicó sin surtir requisitos legales (art 481 CST). Quizá una de las más flagrantes violaciones por parte de los empleadores frente al uso, promoción y firma de pactos colectivos es la inherente a los procedimientos establecidos para la concreción de pactos. Entre los ejemplos más aberrantes destacan los presentados en Telmex (integrante del grupo CLARO), en Sodimac, en Terpel y Belcorp. Entre los procedimientos que más se incumplen, están:

Inexistencia de denuncia del pacto colectivo, si este ya existía.

Inexistencia de asamblea general de trabajadores no sindicalizados donde se apruebe la presentación de pliego de peticiones y sus contenidos.

Imposibilidad de los trabajadores de elegir sus representantes en la comisión negociadora, que en la mayoría de ocasiones es elegida, designada o impuesta por el empleador.

Incumplimiento del procedimiento frente al inicio y la duración de las conversaciones, según lo establecido en los artículos 433 y 434 del CST.

Incumplimiento o inexistencia en la elaboración de actas y en el depósito de los acuerdos ante la autoridad competente.

Inexistencia de denuncia y tribunales de arbitramento y huelgas en los pactos. Como se mencionó anteriormente, la tasa de denuncias de pactos colectivos ronda el 10,9% sobre el total de pactos que se depositan; por lo tanto, se puede inferir que el grado de autonomía y capacidad de decisión de los trabajadores no sindicalizados es mínima, y que en la mayoría de casos, por lo menos en un 89% los pactos son una imposición del empleador. Sumado a lo anterior es bastante sospechoso que no se encuentre registro alguno sobre convocatoria a tribunal de arbitramento, o de realización de huelgas por falta de acuerdos entre trabajadores no sindicalizados y empleadores.

El Pacto colectivo es usado para entorpecer la negociación colectiva. Como un recurso de los empleadores para impedir que la negociación colectiva se desarrolle dentro de los términos normales y disminuir el alcance de los eventuales beneficios negociados, se presiona la adhesión masiva de trabajadores no sindicalizados al pacto durante el proceso de negociación, o más aun, se niega en forma sistemática el derecho de negociación, información y acceso a los trabajadores al sindicato, mientras el pacto es impuesto. Los casos más recientes son Telmex, Brinks y Copa. Hoy es clara la intención por parte de algunos bufetes de abogados que asesoran empresas, de vender el modelo de pactos colectivos como la solución a sus problemas laborales, incluso con empresas que tuvieron inicialmente la intención de reconocer y firmar con el sindicato, debido a la asesoría de abogados externos terminaron promoviendo la firma de pactos como en el caso de Belcorp.

Disminución de la membresía sindical desde la aplicación del pacto. La forma más sencilla y cruda de medir los efectos de un pacto colectivo en Colombia es a través de la tendencia de afiliación, o el surgimiento de sindicatos en empresas con presencia de pactos colectivos. Para ilustrar

la situación tomaremos tres casos, a) Sintraime presentó una reducción de la afiliación en General Motors Colmotores del 80% desde la promulgación del pacto, b) ACEB en el Banco BBVA tuvo una reducción de la membresía sindical del 53,3% desde que se impuso el pacto, y c) Sintravalores en la empresa Prosegur tuvo una reducción de afiliación del 73,6% en tan sólo 4 años.

El pacto colectivo se usó para romper el carácter mayoritario del sindicato. Uno de los aspectos más sorprendente de la utilización de pactos colectivos en Colombia, es en aquellas empresas que han impuesto convenios colectivos con trabajadores no sindicalizados a pesar que los sindicatos son mayoritarios, en una flagrante y abierta violación del artículo 481 del CST y del artículo 70 de la ley 50 de 1990, como en los casos de Prosegur y General Motors Colmotores.

Sentido y tiempos de definiciones administrativas contra pactos colectivos: El indicador por excelencia sobre la acción del gobierno y el poder judicial sobre el uso irregular de pactos colectivos es la existencia de sanciones, o fallos en relación con este fenómeno. Sin embargo, las resoluciones por parte del Ministerio del Trabajo contra el uso ilegal de pactos colectivos son inexistentes. Sumado la enorme presión que ejercen los empresarios a través de las oficinas regionales del trabajo, con las cuales en muchos casos tienen estrechas relaciones; en otras ocasiones a través de sus equipos jurídicos ejercen enorme lobby con el cual lograr frenar, revertir o evitar las resoluciones sancionatorias por parte de los inspectores de trabajo.

Extensión de pacto colectivo por fusiones o compras empresariales. Se ha presentado una práctica entre el sector empresarial en Colombia y es la de trasladar o extender pactos colectivos a empresas que adquieren o fusionan. ¿Cómo funciona el traslado de pactos? Es muy sencillo, el

empresario adquiere una compañía en la que hay un pacto colectivo, lo que hace es fusionar las empresas y en esa operación un sindicato que era mayoritario se convierte en minoritario e inmediatamente le imponen el pacto colectivo, como en el caso de Coca Cola (Indega) que fusionó diferentes embotelladoras en una sola razón social, o el BBVA que compró el Banco Granahorrar y traslado el pacto colectivo que tenía el Banco Granahorrar al BBVA.

Sentidos y tiempos de fallos judiciales con relación a pactos colectivos. Son pocos los sindicatos que han emprendido acciones judiciales contra los pactos colectivos, sin embargo, las organizaciones sindicales que las han instaurado no han obtenido ningún resultado, no han logrado proteger su derecho de negociación colectiva, ni mucho menos han logrado la supresión de los pactos. Por ejemplo, la Unión de Trabajadores de CLARO y las TIC denunció en el mes de agosto de 2013 el pacto colectivo firmado por Telmex Colombia S.A. con los trabajadores no sindicalizados con vigencia 2011-2013, no obstante, la Fiscalía se demoró 8 meses para citar a la primera audiencia.

Igualación de pacto y convención. En aquellos casos donde los sindicatos logran la firma de convenciones colectivas antes que se presente la reacción de las empresas, o sin que estas puedan firmar por adelantado el pacto colectivo, lo que hacen los empleadores es traspasar los beneficios de la convención colectiva a un pacto colectivo, donde todos los beneficios económicos, de bienestar, permisos, entre otros, son exactamente iguales. Es decir, se copian los logros del sindicato, se le traslada a los no sindicalizados sin mediar ningún tipo de negociación, llevando a los trabajadores sindicalizados a retirarse del sindicato o a frenar el crecimiento del mismo, por una sencilla razón, “Para que estar afiliado al sindicato si lo beneficios son exactamente iguales, y no me toca pagar cuota sindical”

Inspección del ministerio sobre uso ilegal de pactos. Fruto de las acciones jurídicas y las querellas emprendidas por los sindicatos en contra de los pactos colectivos, el Ministerio ha realizado algunas inspecciones a diferentes empresas. Desafortunadamente, los resultados de dichas visitas e investigaciones son inocuos, por que las empresas impiden el ingreso de los funcionarios del Ministerio, o porque no se hace participe al sindicato de la inspección, sumado que los inspectores carecen de los instrumentos técnicos para la medición del daño ocasionado a través de pactos. Entre tanto, en muchos casos, los inspectores desconocen la normatividad sobre el tema, o simplemente no actúan, por complicidad con las empresas, o por sobrecarga de trabajo. Además, la mayoría de los inspectores que se han nombrado, están vinculados a través de contratos de prestación de servicios, lo que no les da ninguna garantía de estabilidad y les resta autonomía y capacidad de intervención.

En relación con esta estrategia antisindical, los fallos para proteger el derecho de asociación y negociación colectiva de los trabajadores derivado del uso ilegal de pactos colectivos no son frecuentes, y demás, las pocas resoluciones que han salido en contra de las empresas, se limitan a fallar por incumplimiento en la aplicación de la convención colectiva, no en los daños ocasionados por la implementación del pacto.

El Diálogo Social y la negociación colectiva marginales en el sistema de relaciones laborales

Aunque en los tres años del gobierno de Santos ha habido un aumento del número de convenios colectivos firmados y de los trabajadores y trabajadoras beneficiados, la negociación colectiva sigue siendo absolutamente marginal en el sistema de relaciones laborales del país.

Al comparar los trabajadores cubiertos por algún convenio colectivo de trabajo, alrededor de 627.449, con el número de trabajadores que están afiliados al sistema de compensación familiar, 6.989.643 según ASOCAJAS, que se supone son los que trabajan en el sector formal de la economía, nos encontramos con el hecho que apenas 8,9 trabajadores de cada 100 se benefician en Colombia de algún convenio colectivo de trabajo. Y respecto al número de empresas donde existe algún convenio colectivos de trabajo, 1.449, la tasa es apenas del 0,4%⁵, con el agravante de que apenas en la mitad de ellas, el convenio colectivo de trabajo se negocia con sindicatos auténticos y con trabajadores que cuentan con alguna autonomía en estas negociaciones.

La negociación colectiva es el componente principal del Diálogo Social que promueve la OIT, al lado de la concertación, la consulta y el intercambio de información, entre los interlocutores de las relaciones laborales. Así mismo, constituye un indicador fundamental del concepto de Trabajo Decente elaborado por la OIT. Al mismo tiempo, la cultura del Diálogo social representa una de las expresiones más claras del desarrollo y madurez de una sociedad democrática, pues a través del Diálogos Social, los interlocutores de las relaciones laborales, esto es, los trabajadores sus organizaciones sindicales, los empleadores y el gobierno, tienen la posibilidad de trabajar conjuntamente en la búsqueda de alternativas a los diversos problemas que enfrenta una sociedad, principalmente aquellos relacionados con el desarrollo social y económico, con la protección social y el empleo, y con la distribución de la riqueza.

5. Según ASOCAJAS, en el 2013 estaban afiliadas al sistema de compensación familiar 352.300 empresas, el 76.4% tenían entre 1 y 9 trabajadores; el 18% entre 10 y 49; el 0.4% entre 50 y 199; y el 0.13% eran empresas con más de 200 trabajadores. Ver: http://www.asocajas.org.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=111

Para la OIT no hay Diálogos Social sin sindicatos, y una de sus condiciones es, precisamente, la existencia de organizaciones sindicales fuertes: “la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores autónomas, independientes y fuertes es crucial para un diálogo social efectivo. La calidad del diálogo social está determinada por la medida en que los interlocutores sociales pueden negociar acuerdos colectivos que regulen sus términos y condiciones de trabajo y relaciones laborales. Los datos cuantitativos sobre la afiliación y la densidad de los sindicatos y las organizaciones de empleadores, junto con la cobertura de la negociación colectiva, representan valiosos indicadores de estos elementos del diálogo social⁶.

Así que de acuerdo con los datos del Ministerio del Trabajo, la cultura del Diálogos Social, en su expresión más desarrollada, la negociación colectiva, es prácticamente inexistente en Colombia, lo que quiere decir, que un componente clave para construir sociedades auténticamente democráticas está ausente de nuestra realidad o su presencia es absolutamente marginal, como se mostró.

En este resultado tiene que ver la cultura pre moderna y antisindical que predomina en las élites empresariales y gubernamentales, que todavía se resisten a reconocer que los trabajadores son sujetos de derechos, entre ellos los derechos civiles de organización y asociación, (menos del 5% de los trabajadores está afiliado a un sindicatos), y el derecho a hacer contratos, entre ellos, los contratos colectivos de trabajo, que modifican por su carácter vinculante los contratos individuales de trabajo que el empleador impone de manera unilateral.

6. OIT: <http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/dialogue-data/lang--es/index.htm>

PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS Y LAS TRABAJADORAS

Cuando se analizan las estadísticas sobre afiliación a la protección social durante los últimos cuatro años, se evidencia: un trabajo informal, precario y sin protección social sin cambios significativos. En materia de salud, la población ocupada cotizante al régimen contributivo ha representado el 47,4% del total de ocupados en 2013, tan sólo 1,2 puntos porcentuales por encima a lo representado en 2012, cuando los afiliados cotizantes eran el 46,2% del total de ocupados. Sorprende el alto porcentaje de ocupados que hacen parte del régimen subsidiado de salud, pues en el período de análisis siempre ha representado más del 40% del total de ocupados.

En materia de afiliación a pensiones los avances no han sido significativos, ya que menos de la tercera parte de la población ocupada cuenta con esta protección. Para el 2013, el 32,7% (6.880.000) de los ocupados se encontraba afiliado como cotizante a pensiones, 1,7 puntos porcentuales más de lo representado en 2012.

En cuanto a la afiliación en riesgos laborales los hallazgos son aún más preocupantes, ya que durante el periodo de

análisis, más del 60% de la población ocupada se encontraba excluida de esta protección. Para 2013, sólo el 39,3% de los ocupados estaba afiliado al sistema de riesgos laborales, evidenciándose una disminución en la cobertura con respecto al año anterior, pues hubo una variación de -1,9% en la afiliación, expulsando a 161.831 ocupados del régimen.

Por otro lado, las estadísticas sobre afiliación a las cesantías reiteran una vez más la precarización que está sufriendo la mano de obra. Vale la pena recordar que esta es una prestación social de la que se benefician los trabajadores que cuentan con un contrato de trabajo en el que se le garantizan todos sus derechos laborales, y que es reconocida por el empleador para que los trabajadores puedan atender sus necesidades básicas en caso de quedar cesante. Durante el período 2010-2013, menos del 30% del total de ocupados del país se encontraba afiliado a cesantías, representando en promedio para los cuatro años a tan sólo 5.850.584 trabajadores y trabajadoras. La preocupación latente es por ese 70% de ocupados que se encuentran excluidos de esta prestación.

Tabla. Afiliación al sistema de seguridad social integral 2010-2013

Concepto	2010		2011		2012		2013	
	Total afiliados	Part. % del total de ocupados	Total afiliados	Part. % del total de ocupados	Total afiliados	Part. % del total de ocupados	Total afiliados	Part. % del total de ocupados
Ocupados	19.213.000		20.020.000		20.696.000		21.048.000	
Salud	17.037.000	88,7	17.880.000	89,3	18.535.000	89,6	19.039.000	90,5
*Contributivo	8.570.000	44,6	9.209.000	46,0	9.564.000	46,2	9.984.000	47,4
*Subsidiado	7.972.000	41,5	8.169.000	40,8	8.406.000	40,6	8.462.000	40,2
Pensiones	5.734.000	29,8	6.018.000	30,1	6.421.000	31,0	6.880.000	32,7
Riesgos Laborales	6.813.596	35,5	7.499.379	37,5	8.431.781	40,7	8.269.950	39,3
Cesantías	5.549.257	28,9	5.785.223	28,9	5.907.072	28,5	6.160.784	29,3
Cajas de Compensación Familiar	6.054.970	31,5	6.476.811	32,4	6.799.588	32,9	6.989.643*	

Fuente: La información sobre afiliados a salud y pensión es tomada de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE. La información sobre riesgos laborales es tomada de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). La información de las Cajas de Compensación Familiar es tomada de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas). Los datos de cesantías son tomados de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Nota: *información a junio de 2013.

VIOLENCIA E IMPUNIDAD. VIOLACIONES A LA VIDA, LIBERTAD E INTEGRIDAD COMETIDAS CONTRA LAS Y LOS SINDICALISTAS EN COLOMBIA

Al iniciar Juan Manuel Santos un nuevo período de gobierno en 2010 se avizoraban tensiones para la definición de una agenda laboral en Derechos Humanos con el entonces nuevo gobierno, se había desatado una importante presión internacional dirigida a que el gobierno asumiera varios temas claves la implementación de algunos convenios y recomendaciones de la OIT y a el fortalecimiento de espacios para el diálogo social alrededor de la situación de Derechos Humanos de las y los sindicalistas.

El nuevo gobierno era el fin de uno de los periodos más difíciles para los trabajadores y trabajadoras de Colombia en materia de derechos humanos: el movimiento sindical fue sistemáticamente perseguido y estigmatizado, se bloquearon la agenda laboral y todas las posibilidades de diálogo social, se invisibilizó la presencia e incidencia del sindicalismo y se negó vehemente la existencia de una violencia sistemática dirigida a perseguir el sindicalismo.

Estas políticas arbitrarias que habían sido resistidas por el sindicalismo y denunciadas nacional e internacionalmen-

te, propiciaron la presión de gobiernos y de organismos internacionales, al punto que los TLC y las relaciones internacionales del país se vieron atravesadas por el tema laboral y sindical. Esto, entre otras cosas, obligó al nuevo gobierno a proponer varios temas en su agenda para superar la violencia antisindical.

Al igual que en la negociación colectiva, los debates en torno a los tratados de libre comercio en Estados Unidos y Europa, dejaron traslucir que, si el gobierno quería su aprobación, debería adoptar algunos cambios en materia de políticas serias y estructurales para enfrentar tanto la violencia que se ejerce contra los sindicalistas como su impunidad. Las preguntas ante el nuevo gobierno eran si este estaba dispuesto a modificar las políticas que heredaba del gobierno anterior, y si le daría un nuevo rumbo al tema laboral y un tratamiento distinto al fenómeno de la violencia antisindical. En estas circunstancias, el gobierno de Juan Manuel Santos presentó desde su campaña temas poco desdeñables, entre los que se preveía más diálogo social.

Sin ser la agenda que hubiese querido el sindicalismo, con el nuevo gobierno algunas ventanas se abrieron, pero era necesario que el movimiento sindical construyera propuestas y se movilizara para la profundización de la agenda laboral y sindical en asuntos como la agenda para la superación de la violencia antisindical y la impunidad de los crímenes cometidos contra los sindicalistas. Por su parte, este centró su agenda de derechos humanos en políticas y medidas que garantizaran la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de la violencia contra sindicalistas. Posteriormente, en Abril de 2011, el presidente de la república propuso a las centrales sindicales suscribir un acuerdo en materia laboral, a partir de los compromisos que adquirió con el gobierno de Estados Unidos y que incluía medidas para la protección a sindicalistas y para

la superación de la impunidad. Dos de las tres centrales se manifestaron dispuestas a discutir el acuerdo y una de ellas, se negó a hacerlo.

El acuerdo que se podría lograr recogería medidas contenidas en tres procesos de discusión muy diferentes, pero complementarios. En primer lugar, las conclusiones de la Misión de Alto Nivel de la OIT, recogidas en su visita al país en febrero de 2011. En segundo lugar, los compromisos que el presidente de la República hizo con las centrales sindicales, expresados en la reunión del 31 de marzo de 2011. Y, en tercer lugar, el plan de acción por los derechos laborales entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, acordado el 7 de abril del mismo año, todos con medidas para el fortalecimiento de la protección a sindicalistas y la lucha contra la impunidad.

Para ese entonces se hablaba de un momento de oportunidades, se presentaba una afortunada confluencia de factores que hubieran podido contribuir a que en Colombia se pudiera empezar a dar un cambio en materia de superación de la violencia. Los contenidos de un acuerdo como el que se estaba configurando serían valiosos, no se trataba de temas superficiales. Para resumir, el acuerdo se podría haber impactado positivamente la superación de la violencia anti-sindical y la impunidad. Finalmente, el acuerdo produjo algunos cambios en la legislación y en las instituciones, pero no logró impactar la situación de violencia que viven las y los sindicalistas.

En septiembre de 2012, el gobierno de Juan Manuel Santos anuncia el inicio de los diálogos de paz con las FARC, y que logran mantenerse hasta la actualidad. Asunto que impacta la agenda de derechos humanos del sindicalismo, en tanto se avizoran posibilidades de poner mayor énfasis en los temas relacionados con los derechos de las víctimas y en pensar la agenda para la construcción de la

paz desde el movimiento sindical. 2014 puede ser el año de la firma de un acuerdo de paz. De ocurrir, sin duda habría un giro en la historia del país y se abriría una época de posibilidades políticas, económicas y sociales de ganar, a mediano plazo, una paz duradera y estable. Ya desde muchos lugares y sectores sociales se habla de la necesidad de avanzar en acordar una agenda de construcción de la paz, que no es sino el conjunto de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales necesarias para que termine la violencia y para que no se repita este conflicto.

Al hacer un balance del impacto de las mencionadas medidas para superar la violencia antisindical y la impunidad, puede apreciarse que a pesar de las medidas tomadas y el compromiso expresado por altos funcionarios del gobierno actual, la realidad sindical no ha sufrido transformaciones significativas en cuanto a las posibilidades del libre ejercicio de las libertades sindicales en un ambiente desprovisto de violencia y que muestre avances en la superación de la impunidad: Las medidas adoptadas no han contrarrestado el efecto de miedo y la estigmatización de la actividad sindical, ni han neutralizado la fuerte cultura antisindical que se vive en Colombia y que la violencia ha fortalecido, pero además, la implementación de las medidas adoptadas se ha llevado a cabo sin la participación efectiva del sindicalismo y sin hacer pública gran parte de la información sobre la implementación de medidas y sus resultados.

El carácter histórico de la violencia antisindical

En Colombia, desde el 1 de enero de 1977 hasta el 15 de abril de 2014 han sido asesinados, al menos 3.043 sindicalistas, de los cuales 2.763 eran hombres y 280 mujeres. Más grave aún, es que del total de víctimas, 852, es decir el 28,0%, se desempeñaban como dirigentes sindicales.

Tabla. Homicidios de sindicalistas en Colombia, de 1 enero de 1977 a 15 de abril de 2014*

Año	N° Casos	Año	N° Casos
1977	1	1996	282
1978	-	1997	175
1979	5	1998	100
1980	2	1999	85
1981	6	2000	143
1982	7	2001	193
1983	5	2002	201
1984	2	2003	103
1985	30	2004	95
1986	37	2005	73
1987	73	2006	77
1988	138	2007	42
1989	96	2008	54
1990	58	2009	46
1991	95	2010	53
1992	141	2011	30
1993	201	2012	22
1994	107	2013	34
1995	228	2014	3
Total		3.043	

* Las cifras de Sinderh correspondientes al año 2013 y 2014 son provisionales ya que se encuentran en proceso de consolidación.

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Del total de los datos registrados, se encuentra que desde el año 1977 se han cometido, al menos, 13.343 violaciones a la vida, libertad e integridad contra las y los sindicalistas en el país. Entre éstas, 319 atentados con o sin lesiones,

233 desapariciones forzadas, 6.338 amenazas de muerte y 1.890 desplazamientos forzados.

Más de tres décadas de violencia contra quienes, por vía de la actividad sindical, le apostaron a mejorar sus condiciones laborales, a la defensa de derechos y de la democracia, dejan ver la configuración de unos contextos adversos, en los cuales las agresiones selectivas y sistemáticas no solo conllevaron a la pérdida de vidas de sindicalistas y a la intimidación de dirigentes y bases sindicales, que ya es grave; sino que desataron profundas crisis en el ámbito colectivo.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas de 1 enero de 1977 a 15 abril de 2013

Tipo de Violación	N° Casos	%
Amenazas	6.338	47,5
Homicidios	3.043	22,8
Desplazamiento forzado	1.890	14,2
Detención arbitraria	708	5,3
Hostigamiento	485	3,6
Atentado con o sin lesiones	319	2,4
Desaparición forzada	233	1,8
Secuestro	171	1,3
Tortura	96	0,7
Allanamiento ilegal	57	0,4
Asesinato de familiar	3	0,0
Total general	13.343	100,0

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Asimismo, más de trece mil hechos de violencia cometidos contra trabajadoras y trabajadores sindicalizados

muestran que la violencia antisindical ha conjugado expresiones individuales y Asimismo, más de trece mil hechos de violencia cometidos contra trabajadoras y trabajadores sindicalizados muestran que la violencia antisindical ha conjugado expresiones individuales y colectivas, de intimidación y de exterminio; que en su conjunto han limitado los derechos laborales y las libertades sindicales generando afectaciones colectivas en los sindicatos, el movimiento obrero, el conjunto de trabajadoras y trabajadores y la sociedad en general.

El gobierno implementa medidas pero la violencia antisindical aún no cesa

Resulta muy grave que pese a los esfuerzos del Gobierno a través de la implementación de medidas encaminadas a restablecer y garantizar los derechos laborales y las libertades sindicales, la superación de la violencia antisindical y la impunidad aún no es en Colombia un asunto del pasado. Al respecto, la Directora de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, Cleopatra Doumbia-Henry, durante una visita al país en agosto de 2012, tras reconocer los avances en la materia señaló: “el problema de la violencia contra sindicalistas todavía existe, pues mientras haya un solo sindicalista amenazado o asesinado, habrá trabajo por hacer”.¹

En el último cuatrienio, la violencia contra sindicalistas continuó siendo una práctica permanente para impedir el libre ejercicio de la actividad sindical en Colombia. En este periodo se registraron, por lo menos, 2.291 violaciones a la

1. El Espectador. OIT destaca significativa reducción en la violencia contra sindicalistas en Colombia [En línea]. Actualizada: 02 agosto 2012. [Fecha de consulta: marzo 14 de 2013]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-364720-oit-destaca-significativa-reduccion-de-violencia-contra-sindical>

vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas, 627 contra mujeres y 1664 contra hombres. Entre otras, fueron asesinados 139 sindicalistas, se presentaron 57 atentados de muerte, 18 desapariciones forzadas, y alrededor de 1.634 amenazas, sin que existan avances significativos en las investigaciones, sin que inicien juicios y sin que se logren condenas y capturas.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas 2010-2013

Año	2010	2011	2012	2013	Total general
Tipo de violación	Nº Casos				
Amenazas	408	542	444	240	1.634
Desplazamiento forzado	46	51	90	2	189
Hostigamiento	19	61	50	38	168
Homicidios	53	30	22	34	139
Detención arbitraria	4	16	20	19	59
Atentado con o sin lesiones	22	12	7	16	57
Desaparición forzada	10	3	5	-	18
Secuestro	6	3	-	2	11
Allanamiento ilegal	3	1	3	2	9
Tortura	3	2	2	-	7
Total general	574	721	643	353	2.291

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Aunque la dinámica de la violencia contra sindicalistas en este periodo advierte una tendencia descendente, podría decirse que se trata, tal vez, de una violencia más reducida y más focalizada. Sigue siendo muy grave que en cuatro años en los cuales se han iniciado esfuerzos en la materia,

aún sean 139 los sindicalistas a quienes les quitaron su vida y 57 quienes sufrieron atentados contra sus vidas. El 55,3% de estas víctimas, es decir, 108, se desempeñaron y/o continúan ejerciendo la dirigencia sindical, lo cual evidencia que persiste la selectividad en este tipo de violencia.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas según clase de sindicalista, 2010-2013

Año	2010	2011	2012	2013	Total general
Clase de sindicalista	Nº Casos				
Dirigente sindical	202	343	321	283	1.149
Trabajador de base	371	370	319	69	1.129
Asesor sindical	1	8	3	1	13
Total general	574	721	643	353	2.291

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Con relación a lo anterior, es bastante preocupante que del total de víctimas de violencia antisindical, más de la mitad son dirigentes sindicales. Esta variación sugiere un carácter selectivo de la violencia que ubica víctimas cuya relación con la organización y el activismo sindical sea estrecha; da señales de una violencia con una dimensión eminentemente colectiva que aunque se dirige contra individualidades, éstas representan procesos y liderazgos que de formas diferenciadas terminan afectados; muestra que pese a la disminución de los asesinatos contra sindicalistas aún persisten características que se enmarcan en la restricción al ejercicio de los derechos laborales y las libertades sindicales.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas según presunto responsable, 2010-2013

Año	2010	2011	2012	2013	Total general
Presunto responsable	N° Casos				
No identificado	398	535	500	177	1.610
Paramilitares	139	137	83	134	493
Organismo estatal	21	40	39	29	129
Guerrilla	9	6	6	9	30
Empleador	5	1	10	1	17
Delincuencia común	2	2	5	3	12
Total general	574	721	643	353	2.291

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Por otra parte, permanece la tendencia que destaca los casos de violencia en los cuales no se conoce un presunto responsable, con un agravante y es que por encima del promedio histórico que se ha ubicado en el 60,0%, para el periodo comprendido entre los años 2010 y 2013 este tipo de hechos representaron un 70,2%. Mientras que, de las violaciones que se conoce un presunto responsable los paramilitares continúan siendo los principales victimarios en el 72,4% de los casos, seguidos de los organismos estatales con el 18,9%, y por la guerrilla con el 4,4%. El empleador y la delincuencia común presentan una participación en menor medida.

Aunque las agresiones contra sindicalistas que presuntamente provienen de grupos paramilitares se siguen presentando, causa preocupación que algunos discursos en el debate público insistan en mostrar la inexistencia de este actor armado ilegal o de asimilarlo como bandas criminales. En un informe publicado por el Instituto de Estudios

para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), se estimaba que para el año 2011 estos grupos contaban con cerca de 13.400 combatientes en el territorio nacional de acuerdo².

Resultan sumamente graves, los 129 hechos que presuntamente se atribuyen a organismos del Estado, entre ellos, 59 detenciones arbitrarias, 49 hostigamientos, 6 amenazas, pero más grave aún 6 atentados, un hecho de desaparición forzada y un asesinato.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas según sector económico, 2010-2013

Año	2010	2011	2012	2013	Total general
Sector económico	N° Casos				
Educación	374	381	322	92	1.169
Minas y canteras	30	68	82	71	251
Agricultura, caza y pesca	43	65	79	53	240
Otros servicios comunales y personales	51	70	31	45	197
Industria manufacturera	29	35	66	52	182
Salud	15	44	27	15	101
Empresas entes territoriales y oficiales	12	24	14	11	61
Electricidad, gas y agua	5	21	7	6	39
Transporte, almacenamiento y Comunicaciones	8	8	7	6	29
Comercio	1	1	3	2	7
Construcción	1	1	4		6
Judicial	1	3	1		5
Financiero	4				4
Total general	574	721	643	353	2.291

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

2. Indepaz. Sobre las cifras oficiales. En: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/05/Sobre-las-cifras-oficiales.pdf>

Durante el último cuatrienio, los sectores económicos en los cuales se ha concentrado la violencia contra las trabajadoras y los trabajadores sindicalistas han sido el de los maestros en un 51,0%, principalmente en Antioquia y Valle del Cauca. Seguido de minas y canteras en un 10,9%; agricultura, caza y pesca en un 10,4%; otros servicios comunales y personales en un 8,6%; y la industria manufacturera en un 7,9% %. Esta dinámica indica la expresión de la violencia en algunos sectores que actualmente son claves en las políticas económicas orientadas por el gobierno nacional.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas según sector departamento, 2010-2013

Año	2010	2011	2012	2013	Total general
Departamento	N° Casos				
Antioquia	174	203	170	32	579
Valle	106	84	142	57	389
Santander	38	34	50	35	157
Risaralda	89	40	17	3	149
Caldas	29	56	42	17	144
Cauca	21	24	39	22	106
Atlántico	12	38	14	27	91
César	2	16	41	30	89
Bolívar	15	39	12	20	86
Bogotá d.e.	11	23	19	19	72
Putumayo	2	35	19	9	65
Norte de Santander	4	35	14	4	57
Magdalena	11	26	11	9	57
Córdoba	13	26	13	1	53
Meta	6	15	16	12	49

Año	2010	2011	2012	2013	Total general
Departamento	N° Casos				
Tolima	3	7	3	27	40
Nariño	15	1	6	9	31
Guajira	3	3	4	7	17
Arauca	13		2	1	16
Caquetá		3	3	4	10
Cundinamarca	1	2	1	2	6
Huila		1	2	2	5
Sucre	1	3		1	5
Boyacá		3	1		4
Amazonas	3				3
Casanare			2	1	3
Guaviare		3			3
Quindío	2	1			3
Chocó				2	2
Total general	574	721	643	353	2.291

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Respecto a la dinámica de la violencia antisindical por departamentos, siguiendo el promedio histórico, Antioquia es el departamento donde se presentaron un mayor número de agresiones contra sindicalistas, en su mayoría docentes.

En segundo lugar, se ubica el Valle del Cauca, donde se destaca la victimización de dirigentes sindicales que han cumplido un papel clave en la defensa de lo público, la denuncia frente a la corrupción y la defensa del interés colectivo.

De igual manera, Santander, Risaralda, Caldas, Cauca y Atlántico sobresalen por la concentración de hechos de violencia contra sindicalistas en sus localidades y regiones.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra mujeres sindicalistas, 2010-2013

Tipo de violación	N° Casos
Amenazas	493
Desplazamiento forzado	95
Hostigamiento	15
Homicidios	8
Detención arbitraria	4
Atentado con o sin lesiones	5
Desaparición	3
Secuestro	1
Allanamiento ilegal	3
Total general	627

Otra dimensión de la violencia antisindical aun presente y que reviste particular gravedad, son las agresiones contra las mujeres sindicalistas, trabajadoras y dirigentes son víctimas principalmente de amenazas y desplazamientos forzados que buscan atacar sus liderazgos, sus condiciones propias de las identidades femeninas, entre ellas el rol de protección a la familia. En los últimos cuatro años, se cometieron, al menos, 627 hechos de violencia contra las mujeres sindicalistas, es decir el 27,3% del total de los casos registrados. Se contaron alrededor de 493 amenazas,

95 desplazamientos forzados, 5 atentados de muerte, 3 desapariciones forzadas y 8 asesinatos.

Algunos casos de violencia contra mujeres que ejercen la dirigencia sindical.

En mayo de 2012, la secretaria de mujer rural, niñez y juventud del Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta, SINTRAGRIM, fue abordada por un individuo con uniforme de la Policía Nacional, quien de manera intimidante le advirtió el riesgo de su actividad sindical, le mencionó que sabía sobre la existencia de sus tres hijos y le dijo: “usted ya sabe lo que le pasa a los que trabajan con la guerrilla”. Al día siguiente recibe un mensaje de texto, que decía: “te bam a matar este ano y es tu propios moso tantos k tien” [Te van a matar este año y es por tus propios “mozos”, tantos que tienes], haciendo alusión a su supuesta vida sexual con hombres diferentes a su esposo como justificación para someterla a una intimidación que pretende limitar sus actividades sindicales. El hecho ocurrió en el municipio de Villavicencio, Meta.

La presidenta de la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, la Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia, Anthoc subdirectiva Santafé de Antioquia y encargada de derechos humanos de Anthoc a nivel departamental, recibió amenazas en mayo de 2012 luego de ser víctima de un atentado contra su vida en el 2009. Cabe anotar que hasta el momento no se conocen avances en la investigación.³

3. Comunicados Públicos Anthoc (Correo recibido 31/08/2012).

Algunos casos de asesinatos de sindicalistas

El viernes 13 de agosto de 2010, fue asesinado Luis Germán Restrepo Maldonado, presidente del Sindicato de Trabajadores de la Compañía de Empaques (Sintraempaques), y destacado dirigente de la CGT en Antioquia. Este asesinato se reviste de especial gravedad, en tanto se trata de un alto dirigente sindical, que defendió con gran protagonismo su postura política y sindical en diversos escenarios nacionales e internacionales.

Jorge Eliécer de los Ríos Cárdenas, desde el año 1994 afiliado al Sindicato de Educadores de Risaralda (SER), se desempeñaba como docente en la Institución Educativa Santa Sofía, era profesional de las ciencias sociales, pertenecía a una ONG Ambientalista -MEEDUA-, defensor ambientalista y venía denunciando, ante los medios de comunicación, la explotación minera que se venía haciendo por parte de una transnacional en el municipio de Quinchía. Durante sus 17 años de profesión docente, Jorge Eliécer se caracterizó por su responsabilidad ética y profesional. El 8 de junio de 2011, mientras se encontraba en su lugar de trabajo, en el municipio de Dosquebradas, Risaralda, fue asesinado.

Efraín Amezquita era trabajador del Sistema de transporte Masivo de la ciudad de Cali (MIO), fue fundador del Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Masivo, SINTRAMASIVO, activista y era uno de los líderes más destacados para ocupar la dirección de Sintramasivo. El 15 de febrero de 2012 el activista sindical fue asesinado en Cali. En ejercicio de su labor sindical, Efraín Amezquita había sostenido fuertes confrontaciones con los directivos de la operadora Unimetro del sistema MIO en el último período, había hecho denuncias sobre la violación a los derechos laborales en el sistema de transporte masivo

MIO y por el constreñimiento a los trabajadores para que no se afiliaran al sindicato y finalizando el año 2011, en medio de un conflicto laboral, el sindicato recibió una amenaza colectiva.⁴

Miguel Ángel Mallama fue miembro fundador del Sindicato de Trabajadores y Empleados Públicos del municipio de Jamundí, Sintraxamundi, que fue creado el 02 de enero de 2012, y venía enfrentando un conflicto laboral en medio del cual fueron despedidos 48 trabajadores, dentro de los cuales se encontraba Miguel Ángel quien fue asesinado el 25 de marzo de 2012 en el municipio de Jamundí, Valle del Cauca. Las amenazas continuaron contra la presidenta y el tesorero del sindicato.⁵

Milton Enrique Rivas Parra, laboraba como operador y electricista para la empresa contratista Termotécnica y como activista sindical de la Unión Sindical Obrera, USO, se destacó por su liderazgo y respaldo a las luchas obreras en esta región del país. Milton Enrique había trabajado para la Empresa Montajes JM al servicio de la multinacional Pacific Rubiales. El 10 de diciembre de 2012, el líder sindical recibió una amenaza donde le indicaban que por liderar la Asamblea Permanente que adelantaban los trabajadores reclamando sus derechos desde hace varios meses y por ser de la USO lo matarían. Al día siguiente, fue asesinado en el municipio de Puerto Gaitán, Meta, cerca de las instalaciones de la empresa Termotécnica.⁶

4. Denuncia Pública Sintramasivo; Comunicado WOLA

5. Denuncia Pública CTC directiva Nacional; Franja Izquierda, 26-03-2012

6. Noticiero Sindical CUT, 11/12/2012. Comunicado Público USO, 11/12/2012.

En 2013, aumentó la violencia letal contra el movimiento sindical en Colombia

En el año 2013 continúan las violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra trabajadoras y trabajadores sindicalizados, se destacan dos variaciones en la dinámica de la violencia: el aumento de homicidios y atentados y la violencia dirigida principalmente contra dirigentes sindicales.

El contexto general de la violencia antisindical en este último año muestra que al menos 240 amenazas, 38 hechos de hostigamientos, 19 detenciones arbitrarias, 16 atentados de muerte y 2 secuestros entraron a engrosar la lista de agresiones contra las y los sindicalistas. Además, alrededor de 18 amenazas colectivas fueron dirigidas a organizaciones filiales de la CUT y la CGT, situación que ratifica la dimensión eminentemente colectiva de la violencia antisindical y las afectaciones que genera en este mismo sentido.

Este oscuro panorama muestra que la violencia continúa siendo una de las estrategias antisindicales, que desde la exclusión física y la intimidación, configura unos escenarios adversos para realizar la actividad sindical e impide que el sindicalismo se desenvuelva en la sociedad como un actor fundamental para dignificar el trabajo y construir democracia.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas 2012-2013

Año	2012	2013	Variación	
Tipo de violación	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Amenazas	444	240	-204	-45,9
Desplazamiento forzado	90	2	-88	-97,7
Hostigamiento	50	38	-12	-24,0
Homicidios	22	34	12	54,5
Detención arbitraria	20	19	-1	-5,0
Atentado con o sin lesiones	7	16	9	128,5
Desaparición forzada	5	-	-5	-100,0
Secuestro	-	2	2	100,0
Allanamiento ilegal	3	2	-1	-33,3
Tortura	2	-	-2	-100,0
Total general	643	353	-288	-45,1

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

De acuerdo a los datos registrados, en los últimos tres años se observa una tendencia descendente de la violencia en general, acentuada principalmente en los casos de amenazas. Aunque en el 2013 se agudiza dicha disminución, representada en un 45,1%, es necesario anotar que este es un reporte preliminar ya que los datos aún no están consolidados y que más allá del dato cuantitativo, las agresiones que se presentaron siguen siendo muy graves, incluso más que en años anteriores, con relación a unas formas de violencia en particular.

Algunos indicadores de violencia se incrementaron para el 2013: se presentaron 34 homicidios de trabajadores sindicalizados, 16 intentos de homicidio, 2 casos de secuestro. Es decir, 12 casos más de homicidios y 9 casos más de atentados contra la vida de sindicalistas que los ocurridos

en 2012. Cabe destacar que de 353 casos registrados 283 fueron contra dirigentes sindicales, es decir un 80,0% del total de la violencia, entre ellos 15 homicidios y 13 atentados con o sin lesiones.

Tabla. Asesinatos de sindicalistas en Colombia según clase de sindicalista, 2012-2013

Año	2012	2013	Variación	
Clase de sindicalista	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Dirigente sindical	17	14	-3	-17,6
Trabajador de base	5	20	15	300,0
Total general	22	34	12	54,5

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Esta cifra es preocupante toda vez que de 34 sindicalistas que fueron asesinados 9 eran activistas, es decir, que desempeñaban liderazgos en sus organizaciones sindicales y 5 eran directivos, es decir, que pertenecían a las juntas directivas de los sindicatos, lo cual genera un impacto colectivo bastante lesivo en las organizaciones sindicales.

Tabla. Asesinatos de sindicalistas en Colombia según sector económico, 2012-2013

Año	2012	2013	Variación	
Sector económico	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Educación	5	18	13	260,0
Agricultura, caza y pesca	4	4	0	0,0
Empresas entes territoriales y oficiales	2	2	0	0,0
Otros servicios comunales y personales	2	5	3	150,0
Industria manufacturera	1	1	0	0,0
Minas y canteras	3		-3	-100,0
Salud	2		-2	-100,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2	4	2	100,0
Construcción	1		-1	-100,0
Total	22	34	12	54,5

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Con relación a la concentración de asesinatos de sindicalistas por rama de la actividad económica, se destaca el sector de la educación, principalmente, por el aumento de asesinatos de docentes respecto al año anterior, que pasaron de 5 a 18 casos. Le sigue el sector de la agricultura, caza y pesca que concentra 4 casos, sin variación respecto al 2012.

Además, se observa una reactivación significativa de los asesinatos contra trabajadores penitenciarios y del transporte. En el primero fueron cinco los trabajadores asesinados, y en el segundo, un directivo sindical y tres trabajadores perdieron su vida.

Tabla. Asesinatos de sindicalistas en Colombia según departamento 2012-2013

Año	2012	2013	Variación	
	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Antioquia	1	6	5	500,0
Córdoba	1	1	0	0,0
Valle	5	7	2	40,0
Risaralda	1	2	1	100,0
Caquetá	1	2	1	100,0
Atlántico	1	2	1	100,0
Cesar	1	0	-1	-100,0
Cundinamarca	1	0	-1	-100,0
Nariño	3	0	-3	-100,0
Putumayo	1	1	0	0,0
Tolima	0	2	2	100,0
Cauca	3	4	1	33,3
Meta	2	0	-2	-100,0
Arauca	1	1	0	0,0
Bolívar	0	2	2	100,0
Sucre	0	1	1	100,0
Norte de Santander	0	3	3	100,0
Total	22	34	12	54,5

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Siguiendo la tendencia del año anterior, durante el 2013 el Valle del Cauca fue el departamento donde más sindicalistas fueron asesinados, siendo peor la situación porque los casos aumentaron y de 7 víctimas 5 eran dirigentes sindicales. Mientras tanto, los 6 asesinatos que ocurrieron en Antioquia llaman la atención ya que representan 5 casos más que el 2012 y todas las víctimas fueron docentes.

El departamento de Cauca ocupa el tercer lugar, allí fueron cuatro los sindicalistas que perdieron su vida, dos de las víctimas eran trabajadores del sector agrario y dirigentes sindicales.

Por otra parte, es preocupante la reactivación de asesinatos en el departamento de Norte de Santander, que paso de ser cero en 2012 a tres casos en el último año, dos de ellos dirigentes sindicales.

Tabla. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas según presuntos responsables, 2012-2013

Año	2012	2013	Variación	
	Nº Casos	Nº Casos	Nº Casos	%
No identificado	500	177	-321	-64,6
Paramilitares	83	134	51	61,4
Organismo estatal	39	29	-10	-25,6
Guerrilla	6	9	3	33,3
Empleador	10	1	-9	-90,0
Delincuencia común	5	3	-2	-40,0
Total general	643	353	-289	-45,1

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, SINDERH, ENS.

Permanece la tendencia que destaca los casos de violencia en los cuales no se conoce un presunto responsable, que para el año 2013 concentran alrededor de la mitad de los hechos. Por otro lado, de las violaciones que se tiene información sobre un presunto responsable, los paramilitares continúan siendo los principales victimarios en el 76,1% de los casos, seguidos de los organismos estatales con el 16,4%, luego por la guerrilla con el 5,1%. En menor medida, se le atribuye una presunta autoría al empleador y a la delincuencia común.

Respecto al año anterior, las agresiones contra sindicalistas que presuntamente provienen de grupos paramilitares aumentaron en un 61,4%, pese a que algunos discursos en el debate público insistan en mostrar la inexistencia de este actor armado ilegal o de asimilarlo como bandas criminales. Resultan sumamente graves, los 29 hechos atribuibles a organismos del Estado, entre ellos, 19 detenciones arbitrarias, 6 hostigamientos, pero más grave aún, un atentado⁷ y un homicidio⁸.

Sobre los casos de asesinatos de sindicalistas en el último año, no se conoce el presunto victimario en 29 de 34 casos que se presentaron en total, se identificaron 2 casos donde el presunto responsable fue la guerrilla, 1 caso que se le atribuye a los paramilitares y 1 caso que supone la autoría de un policía.

La violencia contra mujeres sindicalistas en el 2013

Durante el 2013, se registraron al menos 42 violaciones a la vida, la libertad e integridad de las mujeres sindicalistas, entre ellas 3 asesinatos, un atentado con o sin lesiones y 33 amenazas de muerte.

Pese a una disminución significativa de la violencia contra las mujeres sindicalistas del 76,8% respecto al año 2012, se destaca la reactivación en los asesinatos que pasan de cero a tres casos, las víctimas se dedicaban a la labor docente en los departamentos de Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca.

7. El Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle, Sutev, denunció el asesinato del docente y activista sindical Francisco Javier Ocampo Cepeda, en hechos en los cuales murió también un patrullero de la policía.

8. La Asociación de Institutores de Antioquia, Adida, denunció el atentado del que fue víctima el docente y directivo sindical Sergio Duque Echeverry mientras se encontraba participando en un cacerolazo, una acción de protesta en solidaridad con el paro agrario.

Además, otros hechos de violencia, por ejemplo las amenazas muestran como las agresiones dirigidas a las mujeres encierran unas particularidades que buscan afectaciones en sus liderazgos sindicales a través de la vulneración de aspectos ligados a la condición misma de ser mujer.

Algunos casos de violencia contra mujeres que ejercen la dirigencia sindical.

La presidenta departamental de la Asociación Santandereana de Servidores Públicos (Asttemp), desde el año 2009 ha sido agredida de forma permanente. El 8 de abril de 2013 fue amenazada, en la sede del sindicato ubicado en Bucaramanga, Santander, fue dejado un sobre que contenía un mensaje mediante el cual la declaran objetivo militar y enemiga pública. Además, le enviaron dos muñecas cada una con el nombre de sus hijas, las cuales se encontraban una sin un brazo y otra sin una pierna, salpicadas de esmalte rojo en el rostro y en el cuerpo. La amenaza estaba firmada por el Comando Urbano de los Rastrojos.⁹

Elizabeth Gutiérrez, docente afiliada al Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle, SUTEV, laboró por más de veinte años al servicio del magisterio, sus últimos años los desempeñó en la Institución Educativa San José, sede General Santander del municipio de Obando estaba afiliada a SUTEV y era activista social de reconocido trabajo por la niñez. El 30 de enero de 2013 fue asesinada en el municipio de La Victoria, Valle del Cauca.¹⁰

9. Comunicado Público Asttemp.

10. Comunicado Público SUTEV, 31/01/2012; Comunicado Público CUT Nacional 07/02/2013

Algunos casos de violencia antisindical durante 2013

El Ingenio azucarero La Cabaña, se opuso a la formalización de sus relaciones laborales y vinculando trabajadores mediante contratistas se negó a reconocer la seccional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Agropecuaria (Sintrainagro) y a discutir el pliego de peticiones presentado por éste en el mes de diciembre de 2012. Además, las presiones se extendieron a las familias de los trabajadores. El 3 de enero de 2013, 86 trabajadores del ingenio La Cabaña fueron despedidos, incluida la junta directiva del sindicato, trabajadores afiliados al sindicato recibieron amenazas y el día 28 del mismo mes, Juan Carlos Pérez Muñoz activista sindical fue asesinado en el municipio de Corinto, Cauca.¹¹

Leonardo Leonardo García Morera, docente afiliado al Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle, SUTEV, había ingresado en los últimos años al sector educativo estatal y estaba afiliado a Sutev, laboraba en primaria en la Institución Educativa El Naranjal, sede Benjamín Agredo del Municipio de Bolívar-Valle, corregimiento El Catre. El día 13 de febrero fue desaparecido a medio día y en horas de la noche fue encontrado sin vida en el municipio de Bolívar, Valle del Cauca. El docente realizaba trabajo social con la comunidad indígena Embera y recientemente había gestionado recursos con una organización internacional para continuar esta labor. Luego de su asesinato, una directiva de la institución educativa donde laboraba manifestó que se conocían amenazas contra Leonardo y otros docentes más, hecho que fue denunciado ante la fiscalía.¹²

11. Comunicado de Sinaltrainal, 29/01/2013; www.moir.org.co; www.periodicovirtual.com; Denuncia CUT Subdirectiva Valle; Denuncia Pública Sintrainagro.

12. Denuncia Pública Sutev (14/02/2013).

Narciso Beltrán, afiliado a la Federación Agraria Nacional, FANAL, filial de la CGT, líder campesino y sindical afiliado la Asociación de Trabajadores del Campo, Asotracampo, organización campesina filial de Fanal □ CGT, había sido víctima de desplazamiento forzado, parte de su trabajo se había enfocado en la lucha por la restitución de tierras. Narciso presuntamente fue asesinado por el autodenominado Ejército Anti Restitución de Tierras (grupo armado ilegal) que está conformado por terratenientes vinculados al narcotráfico y al paramilitarismo, el 12 de abril de 2013 en el municipio de Galapa, Atlántico. Su padre se desempeña como vicepresidente de Asotracampo. Esta asociación tiene dentro de su proyecto colectivo, la representación de más de 130 familias que llevan desde 2001 ocupando parte de la finca El Tamarindo y la defensa del derecho a la tierra a través de una restitución justa. De acuerdo con Amnistía Internacional, estos campesinos han recibido amenazas por parte de grupos paramilitares, entre ellas una del 9 de abril mediante la cual a un campesino le dijeron: “Saldrán de aquí a las buenas o a las malas, estas tierras tienen su dueño”.¹³

En el municipio de Riohacha, departamento de La Guajira, desde julio de 2012 Igor Díaz López y Aldo Raúl Amaya Daza, presidente y tesorero de la Junta Directiva Nacional del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Carbón, SINTRACARBÓN, han recibido amenazas extendidas contra sus familias mientras los directivos sindicales promovían la negociación colectiva e integraban la comisión que representó al sindicato en la negociación colectiva que llevó a cabo con la empresa Carbones del Cerrejón Limited. El 10 de enero de 2013 nuevamente son amenazados, estas presiones tenían como objetivo limitar

13. Folleto CGT: Reparar para transformar, Pág. 13 Y 35; Denuncia Pública CGT.

las acciones de Sintracarbón, organización que ha afianzado sus reivindicaciones en defensa de los derechos de los trabajadores y el desarrollo de la región, por ejemplo, además de propender por mejores reivindicaciones para los trabajadores con contratos laborales del Cerrejón, han liderado la extensión de los derechos de asociación, y negociación colectiva a los trabajadores sin contratos laborales; asimismo, ha promovido comités cívicos en defensa de los recursos hídricos de la región y apoyado los procesos sociales en su región. Ante la gravedad de la situación, se solicitaron medidas de protección para ambos dirigentes, sin obtener respuestas adecuadas y coherentes con la necesidad de proteger el derecho de negociar libremente.¹⁴

Las medidas de protección a sindicalistas no son suficientes

El gobierno no logra proteger la vida de los sindicalistas, no existe una política pública de protección para las personas sindicalizadas y las organizaciones sindicales. La estructura actual del programa de protección a sindicalistas presenta falencias en su formulación, efectividad y seguimiento, por lo cual no logra prevenir, proteger y garantizar de manera efectiva el libre ejercicio de la actividad sindical.

Con relación a los compromisos asumidos por el Gobierno Colombiano en el marco del Plan de Acción, hasta hoy se han presentado avances parciales que enfocados más en la reacción que en la prevención, en lo operativo que en lo estructural, continúan arrojando un diagnóstico crítico.

Pese a que las cifras de homicidios y otras violaciones se mantienen, esto no ha generado medidas preventivas para algunos sindicatos y en algunas regiones, no se consideran otros contextos de riesgo propios de la actividad

14. Denuncia Pública Sintracarbon, 11/01/2013.

sindical, no se estima la inclusión de una metodología del sistema de alertas tempranas¹⁵, llevando a que en algunos casos, las medidas asignadas no garanticen la vida de las y los sindicalistas y la continuidad de su actividad sindical y social.

Mientras que la Unidad Nacional de Protección (UNP) señala avances en los estudios realizados,¹⁶ los trámites para la evaluación del riesgo y la implementación de las medidas requieren largos periodos de tiempo, en ocasiones superan incluso los términos establecidos. Asimismo, dirigentes sindicales anotan que el protocolo de evaluación no incorpora un análisis contextualizado lo cual ha conllevado, de manera especial en el último año, a que un número significativo de casos arrojen como resultado un nivel de riesgo ordinario conllevando a la no asignación y/o el retiro de medidas de protección¹⁷.

A estos problemas en el funcionamiento del programa de protección, se suman falencias de carácter administrativo ya que la UNP ha dejado la prestación del servicio de esquemas de protección en manos de contratistas, a pesar de la existencia de recomendaciones que lo prohíbe¹⁸. La gra-

15. Universidad Externado de Colombia (2010). Evaluación de las políticas de prevención y protección a líderes sindicales y trabajadores sindicalizados del Estado colombiano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

16. La UNP informó que a octubre de 2013 se habían realizado 565 estudios de nivel de riesgo cuyos resultados fueron 1 extremo, 202 extraordinarios, 296 ordinarios, 66 devoluciones. Información de la Unidad Nacional de Protección con radicado OFI14-00005572, marzo 07 de 2014.

17. Entrevistas a dirigentes sindicales de la CGT y la CTC, Bogotá, Febrero 5 de 2014.

18. Consejo de Derechos Humanos, Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos Margaret Sekaggya, Misión a Colombia (7-18 de septiembre de 2009),A/HRC/13/22/Add.3, 4 de marzo de 2010, párr.156

vedad de la situación radica en que estas empresas no cuentan con la capacidad operativa para garantizar la protección a sindicalistas y organizaciones sindicales, se advierte la existencia de corrupción en los procesos de contratación y la tercerización laboral precariza las condiciones laborales de los trabajadores que se desempeñan como escoltas.

Frente a la recomendación de la OIT sobre la necesidad de mantener un diálogo en el tema con las organizaciones sindicales para ir más allá de la presentación de casos y la adopción de medidas, no se avizoran cambios significativos que conduzcan al fortalecimiento y la eficacia del programa de protección. Aunque las centrales sindicales reconocen la existencia de espacios de interlocución aún no perciben la inclusión de sus opiniones al respecto¹⁹.

A continuación se presentan algunas experiencias que han tenido organizaciones sindicales de diversos sectores y regiones del país, para ilustrar la arbitrariedad e ineficacia del programa de protección a sindicalistas:

Sintracarbón: Desde julio de 2012 dos dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria del Carbón, Sintracarbón, recibieron amenazas extendidas contra sus familias. En respuesta, la UNP les asignó dos escoltas provisionales. Luego, a principios de 2013, en pleno conflicto laboral durante el proceso de negociación colectiva que adelantaba el sindicato mayoritario con la empresa multinacional, Carbones del Cerrejón Limited, el carbonífero número uno del país, el presidente del sindicato recibió nuevas amenazas contra él y su familia. Inmediatamente, el sindicato solicitó un fortalecimiento del esquema de protección, el cual hasta entonces, había sido proferido de manera esporádica y sin mecanismos adecuados que ofrecerían una protección adecuada (como por ejemplo la asignación de

19. Entrevistas a dirigentes sindicales de la CGT y la CTC, Bogotá, Febrero 5 de 2014.

un chaleco que no correspondía a la talla requerida y por tanto lo hace inútil). Después de que la mayoría de los y las afiliados del sindicato votaron iniciar huelga en la empresa, el presidente del sindicato fue informado por parte de la UPN que su esquema de protección será retirado de modo inmediato. El efecto fue que el presidente tuvo que manejar el conflicto laboral en un clima de alto riesgo personal y de su familia, sin ninguna forma de protección estatal. Frente a la negativa del Gobierno a conformar un nuevo esquema de protección para él, el sindicato tuvo que acudir a las instancias de la empresa a solicitar alguna medida de seguridad. Afortunadamente, la empresa respondió positivamente a esta solicitud, pero lo grave del ejemplo es que el Estado se negó a cumplir con sus compromisos de aumentar y mejorar la protección a dirigentes sindicales en grave riesgo de amenaza solo por cumplir con su papel sindical.

Sintraminenergética: En marzo de 2013, mientras se encontraba participando de un proceso de negociación colectiva, el presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Minera, Petroquímica, Agrocombustibles y Energética, Sintraminenergética, seccional Zaragoza fue amenazado. Tras la solicitud de protección, luego de cinco meses se le realiza la evaluación del nivel de riesgo y aunque resulta extraordinario, las medidas de protección que le asignaron fueron un chaleco antibalas, un auxilio de transporte y un celular. El dirigente sindical interpuso una solicitud ante la UNP ya que consideraba que estas medidas no le brindaban las garantías para continuar su actividad sindical, frente a lo cual recibió como respuesta que si no aceptaba lo asignado, sería retirado del programa. Los retrasos en la evaluación del riesgo y la implementación de unas medidas ineficaces e inoportunas obstaculizaron la actividad sindical, el dirigente tuvo que permanecer durante algunos meses orientando el sindicato desde su residencia.

Sintracañavalc: El vicepresidente de la directiva nacional de la Confederación de Trabajadores de Colombia, CTC, y presidente del Sindicato de Trabajadores, Cultivadores y Procesadores de la Caña de Azúcar de los Departamentos del Valle del Cauca Sintracañavalc, quien lidera actividades de organización y fortalecimiento fue amenazado en el año 2011. Luego de la solicitud de medidas de protección, le fue aprobado un esquema de seguridad que sin ser asignado, meses después le anuncian su retiro. Posteriormente, en abril de 2013 nuevamente recibe amenazas por lo cual se piden medidas de protección y en agosto de 2013 le aprobaron un esquema de seguridad que fue implementado después de cinco meses. Bajo estas condiciones, el dirigente no contó con medidas de protección oportunas y eficaces para realizar su trabajo sindical.

CTC: Lo acontecido con el presidente de la CTC directiva nacional, evidencia la arbitrariedad en los procesos de asignación y retiro de las medidas de protección. Un escolta del presidente de la CTC directiva nacional es acosado laboralmente, la empresa contratista le exige su renuncia argumentando que el protegido solicita su retiro. Mientras que al dirigente sindical lo presionan para que acepte un nuevo escolta que él no conoce y no le tiene confianza.

Impunidad

Puede decirse que son todavía muy leves los avances en las investigaciones de crímenes contra sindicalistas: de acuerdo con información proporcionada por la Fiscalía General de la Nación, respecto de los casos de crímenes contra sindicalistas, se contaba a octubre de 2013 con 598 sentencias, lo que no quiere decir que todos estos casos han salido de la impunidad si se tienen en cuenta varios factores: 598 sentencias no se refieren necesariamente a 598 víctimas

sindicalistas, porque pueden presentarse varias sentencias sobre un mismo caso²⁰; porque no son en su totalidad sentencias condenatorias, es decir, hay entre éstas, sentencias absolutorias; porque no son todas decisiones de última instancia o porque no cumplen con estándares internacionales y no son suficientes para permitir la concreción del derecho a la verdad.

Tabla. Casos en investigación por etapa

Etapa del proceso	Casos	Porcentaje
Preliminar	413	26,73
Indagación	171	11,07
Instrucción	228	14,76
Investigación	3	0,19
Juicio	192	12,43
Unificado	60	3,88
Remitido por competencia	2	0,13
Sentencia absolutoria	11	0,71
Suspendida	1	0,06
Archivo	6	0,39
Condena	76	4,92
Inhibitorio	368	23,82
Preclusión	14	0,91
Total general	1545	100

Fuente: Información suministrada por la Fiscalía General de la Nación en Octubre de 2013.

Respecto de los casos en investigación, se cuenta con 1545 en total, correspondientes a hechos entre el 30 de agosto de 1988 y 23 de febrero de 2013. Es de señalar que

20. Por ruptura de la unidad procesal.

sólo en 808 de estos casos se ha probado la calidad de sindicalistas y se evidencia la aparición de casos en los que se vincula como procesados a sindicalistas (por lo menos en cuatro casos), esta se muestra además como tendencia emergente en el actuar de la Fiscalía General de la Nación, de lo que puede derivarse que los esfuerzos de la Unidad Nacional de Derechos Humanos, en su subunidad OIT no se dedica sólo a la investigación de casos de violencia contra sindicalistas, lo que reduce su capacidad para superar la impunidad en éstos casos.

Sobre los avances en investigaciones que reporta la Subunidad OIT de la fiscalía, puede observarse que de los casos que se encuentran actualmente activos (1007), casi la mitad (41%) se encuentran apenas en etapa preliminar. Puede concluirse entonces que frente al delito de homicidio existe un porcentaje de impunidad del 86,8%, siendo la violación sancionada con mayor frecuencia. Por su parte, el delito de amenaza, que constituye la violación más sufrida por los sindicalistas²¹, tiene a su vez el más alto índice de impunidad con el 99,9%. Los delitos de desaparición forzada, desplazamiento forzado y secuestro, arrojan un porcentaje de impunidad del 99,6%, 99,5% y 90,6% respectivamente. En general, frente a delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es altísima, promediando el 96,7%.²²

21. La ENS ha registrado, en los últimos 37 años, 13231 hechos de violencia contra el sindicalismo, 6262 de estas son amenazas. De estas, sólo han sido sancionados cuatro casos.

22. Por no contar con información detallada sobre las víctimas y el tipo de sentencia a marzo de 2014, se calcularon porcentajes de impunidad con datos a octubre de 2013. Se realizó una comparación entre el número de sentencias para cada delito y el número de casos registrados en el Sistema de Información en Derechos Humanos de la Escuela Nacional Sindical, partiendo de la base de que en todos los

Sobre este particular el gobierno se comprometió a implementar una serie de medidas que pueden agruparse en (i) el fortalecimiento de la capacidad operativa: vincular nuevos investigadores, ampliar los recursos para la subunidad especializada en casos de sindicalistas, emprender procesos de formación de los fiscales e investigadores; (ii) la cualificación del trabajo de la fiscalía: realizar un análisis de los casos cerrados para extraer conclusiones y mejorar las investigaciones, acordar la lista de casos a investigar con las centrales sindicales y modificar la regulación legal de la amenazas y avanzar en su investigación; y (iii) a mejorar el apoyo a las víctimas. En general, sobre las medidas el gobierno informa que viene adoptándolas, aunque es muy escasa la información pública sobre ellas y sus efectos no son visibles.

Respecto del fortalecimiento de la capacidad operativa de la fiscalía, puede anotarse que aún no puede afirmarse que se han removido las percepciones prejuiciosas de fiscales e investigadores, en este sentido, aún no se puede identificar que los programas de capacitación de fiscales aporten a investigaciones sistemáticas y contextualizadas de violencia antisindical.

Durante el gobierno Santos se han vinculado nuevos investigadores, aunque no todos de dedicación exclusiva a casos de violencia contra sindicalistas. Además es de señalar que parte de éstos investigadores son ex funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, asunto grave si se considera el papel de persecución al sindicalismo que cumplió éste organismo.

casos en los que se emitieron sentencias hubo avances en materia de impunidad y sabiendo que muchos casos siguen abiertos en diferentes etapas procesales. Desde 1977, la ENS ha registrado 13.231 violaciones a la vida, libertad e integridad de las y los sindicalistas, entre éstas 3.034 asesinatos.

Es importante reconocer que aumentar el número de investigadores es adecuado, pero requiere adicionalmente un aumento en el número de fiscales con dedicación exclusiva a los casos de sindicalistas, además, en la medida que éstos nuevos investigadores y fiscales empiecen a producir resultados será necesario también una mayor cantidad de jueces especializados para casos de violencia cometida contra sindicalistas, en la actualidad se conoce de la asignación de tres jueces que además deben dar respuesta a demandas de tutelas.

Sobre la cualificación del trabajo de la fiscalía, se adquirió el compromiso de analizarlos casos cerrados, es de señalar que aunque fue realizado un estudio por la fiscalía al principio del gobierno de Santos, basado en el análisis de las sentencias producidas hasta entonces, aún no se registraron actividades de difusión de sus resultados. Por el contrario éste ha servido para realizar interpretaciones perversas de sus resultados, por ejemplo, el informe del Gobierno colombiano a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, para su documento de 2013, señala que “la Fiscalía realizó un estudio sobre las sentencias proferidas en los actos de violencia contra los trabajadores sindicalizados y se probó que en apenas un 17,7 por ciento de los casos existió una relación entre la calidad sindical o el ejercicio de la actividad sindical y el homicidio y el motivo preponderante correspondió a la colaboración o pertenencia de la víctima a un grupo subversivo”, omitiendo de manera que el informe de la fiscalía señala además que en el 44% de los casos analizados, el móvil es el imaginario del victimario relacionado con la pertenencia de la víctima a grupos subversivos sin que el juez haya probado tal condición de la víctima, es decir, por el prejuicio del victimario que asimila la actividad sindical a la actividad subversiva.

Frente a la amenazas, existe por parte del gobierno San-

tos el compromiso de avanzar en su investigación, pero éstas aún registran un altísimo nivel de impunidad, sólo se está investigando el 6,23% de las amenazas ocurridas en contra de sindicalistas, la ENS por su parte, registra 6262 amenazas desde 1977. Lo anterior con el agravante de que sólo se conoce de la asignación de un fiscal para estos efectos.

Aún no se conoce de la implementación de una estrategia para acelerar la acción en los casos con indicios y casos cerrados provisionalmente, en la que se debería incluir un enfoque especial en los “casos priorizados” identificados por los sindicatos colombianos, así como los casos de sindicalistas ocurridos en los últimos años. Adicionalmente, respecto de los □casos fríos□, es preocupante que la Fiscalía los cierre provisionalmente. Los casos sin indicios, antiguos, inactivos o en los que no ha habido compulsas de copias, en lugar de ser cerrados, requieren de una política especial de investigación que de nuevos elementos para avanzar en ellos. Para evitar que los casos fríos estancuen otras investigaciones sería deseable tener un grupo de fiscales dedicados exclusivamente a ellos. Estas medidas no chocan con el impulso de una política especial de investigación para casos recientes o con indicios que deberán ser el trabajo de fiscales específicos.

Durante el actual gobierno se creó la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, UNAC, como un instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada y que mediante la creación de contextos se propone articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de la Fiscalía, la UNAC asumiría los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización de Situaciones y Casos de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, los sindicatos no han participado de esta priorización y debe señalarse que algunos casos

han sido asignados a la UNAC para ser investigados de manera tradicional, desnaturalizando así la iniciativa.

Hasta ahora, los cambios en la fiscalía no revelan resultados importantes. Las importantes medidas implementadas son una oportunidad de cualificar las investigaciones de crímenes contra sindicalistas, sin embargo, es necesario que se establezcan los canales para que las investigaciones de contexto no se constituyan en documentos aislados que no aportan a las investigaciones que realizan los fiscales de la Subunidad para crímenes contra sindicalistas, sino que se establezca el protocolo necesario para que éstas tengan un papel relevante en las investigaciones criminales. También es preciso que la UNAC y el comité de priorización mantengan canales permanentes de diálogo con los sindicatos y las organizaciones defensoras de Derechos Humanos cercanas a éstos.

Podría decirse entonces, a manera de balance, que a pesar de las medidas adoptadas, la impunidad no cede significativamente, persisten graves problemas que impiden que la Fiscalía General de la Nación y los jueces puedan cumplir un mejor papel en la realización de los derechos de las víctimas, el principal es la ausencia de diálogo efectivo con las organizaciones sindicales y las organizaciones de derechos humanos que han trabajado en el tema de violencia antisindical, diálogo que podría conducir a construir una lista de casos a investigar y a fortalecer la metodología de investigación para hacerla más efectiva.

Además para 2013 es de señalar que se ha debilitado la voluntad de la Fiscalía para avanzar en un diálogo con el sindicalismo y las organizaciones de derechos humanos que conduzca a mejorar la metodología de investigación en los casos de violencia contra personas sindicalizadas. Es de insistir en que la metodología actual debe planearse adecuadamente para producir resultados satisfactorios. Aunque

las medidas adoptadas por la Fiscalía General de la Nación son aún muy recientes puede decirse que la acción de la FGN debe fortalecerse, es posible que las medidas adoptadas aporten en avanzar en la realización de la justicia en algunos casos, pero aún, en poco han contribuido a garantizar los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas. Eso implica una especial atención sobre las nuevas metodologías de investigación en construcción, sobre la relación con las víctimas que hay que construir, y el fortalecimiento de un plan de largo plazo que permita pasar de la emisión de algunas sentencias al logro de los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas.

El fortalecimiento de la capacidad investigadora requiere de la adopción de una nueva metodología de investigación, no sólo a través de las investigaciones de la UNAC, sino de un enfoque transversal que identifique las lógicas de la violencia ejercida contra los sindicalistas de manera que las investigaciones sean más eficientes y profundas, pero más importante aún, deben generarse acciones que transformen de manera significativa las concepciones reduccionistas y/o prejuiciosas del sindicalismo que aún persisten en funcionarios y funcionarias.

Reparación colectiva

En la implementación de la ley 1448 de 2011, en el ámbito de la reparación colectiva, se han iniciado cinco procesos, por oferta, con sujetos colectivos víctima, conocidos como “casos nacionales” entre los que se encuentra el sindicalismo. En tales procesos pueden identificarse falencias, que deberán resolverse si se quiere, a través de la reparación colectiva, hacer un aporte importante a la reconstrucción del tejido social debilitado por el conflicto armado colombiano.

Hay que señalar en primer lugar que aunque es posible identificar apertura y disposición de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, también es identificable un gran desconocimiento de los sujetos colectivos víctima, sus dinámicas, sus estructuras y sus diversas expresiones.

El decreto 4800 de 2011, en su capítulo VII sobre reparación colectiva, establece un procedimiento con una fase de alistamiento por parte del Estado, el cual, más allá de establecer las condiciones materiales para desarrollar lo dispuesto por la ley, ha tenido una gran debilidad en tanto no ha habido un alistamiento que permita un acercamiento a las lógicas de la violencia, y en especial la violencia antisindical, a las formas como se ha victimizado los sujetos colectivos víctima, y las expresiones, motivaciones y dinámicas propias de los sujetos colectivos. Este desconocimiento, a su vez, ha sido factor determinante en las calidades y posibilidades de los procesos.

Desde 2013 la reparación colectiva ha cobrado importancia en la agenda del sindicalismo. Desde 2012 y hasta ahora se ha avanzado conjuntamente con el Ministerio del Trabajo y la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas en la realización del encuentro nacional y los regionales de reparación colectiva al sindicalismo en 2013. Aún no es pertinente hablar de avances significativos en el proceso de reparación al sindicalismo, lo que requeriría de un trabajo serio y riguroso, responsable con los miles de víctimas en el sindicalismo.

También se ha omitido la tarea de alistamiento de manera autónoma, que debería promover, facilitar y garantizar el Estado para los sujetos colectivos víctima, de forma que pueda fortalecerse y cualificarse la participación de las víctimas en el proceso. De no adelantarse esta tarea, el principio de participación tendría serias falencias. El sindicalismo aún debe generar sus acuerdos, preparar sus propuestas, y dar

debates de fondo que están pendientes ¿Cuál es el universo de víctimas a reparar? ¿Cuáles son los hechos victimizantes que se busca reparar en medio de este proceso? ¿Cómo entiende la institucionalidad la violencia antisindical?

En segundo lugar, puede afirmarse que existen fuertes tensiones entre la necesidad de generar procesos rigurosos y serios de diagnóstico del daño, y la necesidad de presentar rápidamente resultados por parte del Estado, asunto grave si se tiene en cuenta el gran y positivo impacto que un acucioso proceso de reparación colectiva tendría en la reconstrucción del tejido social y en la sociedad colombiana.

Para continuar este trabajo es importante que se reconozcan distintos niveles de reparación: El daño al sindicalismo, a las centrales sindicales de manera diferenciada, a las federaciones o sectores económicos, a las regiones y a las organizaciones sindicales. La reparación colectiva, si es consecuente con el daño causado, aún tiene como reto aportar a la reconstrucción del sindicalismo en Colombia y de reconstruir el papel de actores incidentes en la democracia de nuestro país. Estas aspiraciones, aunque consignadas parcialmente en la Ley 1448 de 2011, exceden ese marco legal y requieren de un compromiso serio y voluntad política del Gobierno, el cual pasa por el reconocimiento de la existencia en Colombia de una violencia antisindical de naturaleza sistemática, que no se explica sólo por la existencia del conflicto armado.

La reparación colectiva al sindicalismo debe asumir seriamente un enfoque de género. Las mujeres sindicalistas son doblemente discriminadas: en tanto mujeres y en tanto sindicalistas. La violencia antisindical tiene gran impacto en sectores o ramas de actividad con amplia presencia femenina: educación, servicios, economía del cuidado, etc. Regularmente la violencia contra ellas se emplea como forma de generar intimidación en el colectivo sindical, romper el tejido social, al tiempo que refuerza el obstáculo que ya

tienen las mujeres para participar en la vida y el liderazgo sindical, ayuda a perpetuar su exclusión de los espacios de decisión. En Colombia 483 sindicatos han sido afectados por la violencia, es pertinente que no haya víctimas sin voz, y que se garantice la representación de las diversas expresiones al interior del sindicalismo.

Sobre la necesidad de hacer un acucioso proceso de diagnóstico de los daños es importante señalar que una reparación colectiva efectiva al movimiento sindical, para ser coherente con el daño causado, debería:

1- Asumir un enfoque de libertad sindical, es decir, que contemple las afectaciones que la violencia contra sindicalistas tiene sobre tales libertades (asociación, negociación y huelga).

2- Reivindicar las afectaciones sobre los derechos laborales, en tanto gran parte de las personas victimizadas lo fueron en razón de sus demandas en este sentido.

3- Responder coherentemente con las formas y lógicas del fenómeno de la violencia antisindical en Colombia y proporcionalmente a las dimensiones, alcances y afectaciones a los derechos de las víctimas y sus organizaciones.

Se espera entonces que el proceso que se adelanta tenga en cuenta el amplio panorama de la violencia antisindical y extienda la convocatoria, de manera que sindicatos no representados por los voceros y voceras de las centrales sindicales, que han sido afectados por la violencia, e incluso exterminados, puedan participar.

Se espera que haya acuerdos sobre cómo se garantizará la construcción de un comité de impulso representativo de las distintas expresiones al interior del sindicalismo, de las formas y lógicas como se ha presentado la violencia antisindical en el país, y que se garantice la representación de sindicatos en las distintas regiones y en los diversos sectores económicos.

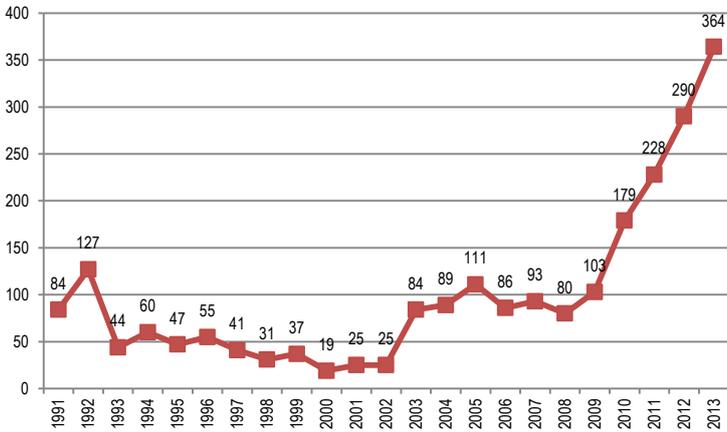
DINÁMICA DE LA MOVILIZACIÓN SINDICAL Y LABORAL

La protesta sindical y laboral aumenta, pero las condiciones de las trabajadoras y los trabajadores no mejoran. En la última década la movilización sindical y laboral en Colombia ha presentado una tendencia ascendente, siendo el último cuatrienio, el periodo que marcó un aumento significativo en las protestas que trabajadoras y trabajadores, sindicalizados y no sindicalizados, han llevado a cabo para reivindicar sus derechos y los de sectores amplios de la sociedad.

Dinámica de la movilización sindical y laboral: balance del periodo de gobierno de Juan Manuel Santos

De acuerdo al seguimiento realizado por la ENS, entre 1991 y 2013, se han registrado al menos 2.277 acciones colectivas sindicales y laborales en el país, de las cuales 1.061 ocurrieron en los últimos cuatro años; es decir, el 46,5% de las protestas, lo cual indica un avance sustancial donde el promedio histórico de acciones por año pasa de 103 a 265.

Gráfico Tendencia de la acción colectiva sindical y laboral, 1991-2013



Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

En cuanto al tipo de movilización, la tendencia presentada en los cuatro últimos años destaca en primer lugar, las jornadas o manifestaciones que concentran un 68,4%, seguido de los ceses de actividades que agrupan un poco más de una cuarta parte del total de las acciones.

Tabla. Tipo de acción colectiva sindical y laboral, 2010-2013

Tipo de acción colectiva	2010	2011	2012	2013
Cese de actividades	58	63	74	89
Huelga (Contractual)	53	36	35	41
Paro (Conflicto colectivo)	5	27	39	48
Jornadas o manifestaciones	117	152	196	261
Marcha	26	27	57	81
Mitin o Plantón	23	33	53	80
Bloqueo de vías	21	41	38	51
Jornada de protesta	35	32	30	24
Toma de instalaciones	11	15	15	24
Huelga de hambre	1	4	3	
Ocupación de empresa	-	-	-	1
Otras acciones	4	13	20	14
Total	179	228	290	364

Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

Brevemente se podría anotar que el predominio de marchas y mítines en un 35,8%, se propició por ser, tal vez, acciones más espontáneas para su programación y operatividad. Asimismo, dos aspectos que caracterizaron las marchas fueron el impacto social causado por el nivel de las concentraciones y la mayor presencia de actores “nuevos” en la lucha, tales como; trabajadores informales y no sindicalizados.

Por otra parte, los bloqueos de vías que representa un 14,2%, fue una forma de acción generalizada en el ámbito popular a la cual recurrieron no sólo trabajadores sino también comunidades. Su relevancia radicó en la presión que lograron ejercer los trabajadores frente a los empresarios y el gobierno, como una forma de afectación directa para la

economía pues se ven afectadas la producción, la distribución y el consumo dependiendo del sector.

La anterior dinámica, no ocurre con las huelgas por negociación de Pliego de Peticiones -que son muy pocas con relación a décadas anteriores- ya que requieren de mayores niveles de organización, al igual que las jornadas de protesta (casi siempre nacionales) que exigen articulación sindical y cierta experiencia que otros actores laborales (como los no sindicalizados) no poseen en su tradición y es por ello que recurren a paros, bloqueos u otras acciones.

Tal como se analiza en los años anteriores, es recurrente la utilización de las jornadas de protesta por parte de los grupos sindicales con mayor tradición y niveles de organización, ya que este tipo de acciones requieren una logística y cobertura nacional más amplia. Es por ello que, fundamentalmente, se expresaron en sectores como el magisterio, la salud, los cementeros y los trabajadores de la rama judicial, entre otros.

Respecto a las motivaciones que agitaron las protestas laborales y sindicales, Las políticas generales o de Estado (política económica, laboral, social y ambiental), se convirtieron entre el 2010 y el 2013, en el detonante principal de la movilización de trabajadoras y trabajadores colombianos, agrupando alrededor de una tercera parte de las acciones. Esto evidencia las falencias estructurales del gobierno frente a la garantía y el cumplimiento de derechos establecidos por el Estado Social, lo que produce reacciones de diversos actores laborales. Además, la participación de los sindicatos en protestas de esta índole es muestra de que la actividad sindical en Colombia, históricamente, ha trascendido el escenario económico y laboral.

En segundo lugar, un 25,3% de las protestas fueron motivadas por el incumplimiento de las obligaciones del empleador, el no pago de salarios fue la más destacada, lo cual refleja la ausencia de derechos y garantías hacia los trabajadores.

Tabla. Motivo de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, 2010-2013

Motivo de la acción	2010	2011	2012	2013
Negociación de Convenio Colectivo Laboral	6	11	13	34
Convención colectiva	6	10	12	34
Pacto colectivo	0	1	1	0
Solidaridad	5	4	2	13
Reestructuración o reconversión	6	12	34	21
Cambios tecnológicos	1	5	22	5
Cambios administrativos	3	5	12	16
Cambio de empleador	2	2	0	0
Violación al Convenio Colectivo	4	11	3	13
Violación DDHH, vida, libertad e integridad	22	21	16	23
Políticas Generales o de Estado	51	73	108	107
Política económica	9	14	25	18
Política laboral	12	11	22	38
Política Social	29	43	51	47
Política ambiental	1	5	10	4
Despidos	11	7	8	10
Flexibilización o tercerización	3	2	7	9
Negociación salario mínimo	0	0	1	0
Incumplimiento de obligaciones del empleador	47	61	73	88
Salarios	34	46	44	61
Seguridad social integral	2	0	4	12
Salud ocupacional	2	6	5	2
Derechos y garantías sindicales	5	5	6	7
Discriminación laboral	4	4	14	6
Cierre de empresa	3	8	4	18
Privatización de empresa	11	2	2	6
Otros motivos	10	16	19	22
Total	179	228	290	364

Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

Las actividades económicas en donde se concentraron las diferentes protestas laborales y sindicales, durante el gobierno de Santos, estuvieron encabezadas por el sector transporte que concentró un 24,8% de acciones de lucha; seguido del sector servicios sociales y salud, con un 14,5%; en un tercer lugar se mantuvo el sector de educación con un 11,3%; y en cuarto lugar explotación de minas y canteras, con un 9,4%.

Tabla. Acción colectiva sindical y laboral por sector económico, 2010-2013

Sector económico	2010	2011	2012	2013
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	29	49	76	109
Educación	18	20	34	48
Servicios sociales y de salud	28	44	35	47
Comercio	12	16	15	43
Explotación de minas y canteras	20	27	21	32
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	6	13	23	25
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	12	4	20	15
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	10	5	11	9
Construcción	3	5	8	8
Suministro de electricidad, gas y agua	6	6	3	5
Pesca	0	0	3	2
Industrias manufactureras	19	16	15	2
Intermediación financiera	4	5	4	1
Hoteles y restaurantes	1	2	2	0
Varios sectores	11	16	20	18
Total	179	228	290	364

Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, SISLAB, Escuela Nacional Sindical

Crece la protesta laboral en el sector transporte. Las respuestas del gobierno aún son insuficientes

El problema de movilidad en las ciudades, los reiterados ataques contra trabajadores del transporte por parte de grupos ilegales, la violación permanente de sus derechos laborales, las extorsiones, el alza de combustibles, la repercusión de la informalidad de mototaxistas, bicitaxistas y transportadores “piratas”, y por último -pero muy importante- el impacto de la implementación de sistemas de transporte masivo en varias ciudades capitales, han provocado una conflictividad extendida y un descontento manifiesto de trabajadores y usuarios del transporte.

Pese a esta situación, aún no existe una política pública que regule un servicio de gran interés y utilidad social, como lo es el transporte. Por el contrario, la política económica del actual gobierno que ha privilegiado los tratados de libre comercio, la privatización de empresas y el alza en el combustible han agudizado la problemática que viven los transportadores.

Persiste la tendencia ascendente de la movilización sindical y laboral en Colombia durante el año 2013

El año 2013 marcó en Colombia el pico más alto registrado en el seguimiento de la movilización sindical y laboral colombiana desde el año 1991. En el último año se registraron al menos 364 protestas laborales y sindicales, 74 más que las presentadas en el año 2012, lo cual indica un incremento del 25,5% que consolida la tendencia ascendente desde el año 2003.

En medio de este contexto, se evidenció un logro que merece ser destacado en todos los acontecimientos sucedidos y es, la unificación de sectores para protestar en contra

de las políticas generales del gobierno de Juan Manuel Santos. Muestra de ello es como la CUT, y todos los sindicatos se solidarizan con el paro nacional agrario.

El paro nacional agrario: convergencia de la lucha laboral, sindical y popular

El paro agrario, que durante 21 días sacudió el país, al cual se unieron pequeños mineros y transportadores, entre otros, ha sido catalogado- por diversos analistas sociales- como la lucha social más importante desde el paro cívico nacional de septiembre de 1977. Algunos elementos que refuerzan esta caracterización son la duración, extensión territorial, la cantidad de participantes, la solidaridad que suscitó y la resonancia nacional que logró; esto permitió avances importantes como la coordinación de diversas organizaciones y movimientos sociales que se unieron logrando, parcialmente, una integración en la lucha que supera la fragmentación local de las protestas; creando acumulados en la memoria histórica de los sectores populares, que sin duda se reflejarán en futuras luchas, avivadas por la fuerza del ejemplo de la protesta como un fenómeno mundial contemporáneo de los más relevantes y persistentes.

El paro además propició un agrupamiento inédito en los sectores populares y sociales del país que se unieron en apoyo solidario a la movilización campesina, hasta lograr unos acuerdos con el gobierno de Juan Manuel Santos.

Contexto general de la movilización laboral y sindical en Colombia, 2013

De acuerdo al tipo de acciones se encuentra, de nuevo, que en el 2013 las acciones agrupadas como jornadas o manifestaciones predominaron con un 71,7% del total de las

protestas, seguidas por los ceses de con un 24,5% y las otras acciones que se presentaron en menor medida.

La marcha y el mítin o plantón fueron los dos tipos de movilización más destacados, en dinámica similar al año anterior. Ambas crecieron más del 40,0% y si se agruparan ocuparían un poco menos del 45,0% del total. Teniendo en cuenta los registros del año anterior, se deduce que, significativamente los trabajadores confían en este tipo de acción porque lograron ver el impacto que genera en el gobierno y la sociedad. Además, demostraron que las marchas son un mecanismo de resistencia, que propende; la participación colectiva, la presión para reclamar soluciones vertiginosas, la unidad y la solidaridad.

Lo que tiene que ver con el bloqueo de vías, el paro, la huelga y la toma de instalaciones se presentó un leve aumento con relación al año 2012. Contrario a lo acontecido con las jornadas de protesta, que disminuyeron.

En cuanto al motivo de las acciones, durante el 2013 continúa la tendencia consolidada en el último cuatrenio con relación a los desencadenantes de la protesta, en la cual predominan las variables agrupadas en políticas generales o de Estado que concentran alrededor de una tercera parte del total de las acciones. En este periodo reciente, cabe destacar el aumento en las acciones cuyos detonantes fueron el incumplimiento de obligaciones del empleador, básicamente en el tema de salarios, y la negociación de convenio colectivo laboral.

Merece ser destacado el resurgimiento de las acciones llevadas a cabo por el cierre de empresa y solidaridad.

Conjeturando algunos elementos básicos de interpretación se puede recalcar que las políticas estatales de garantía y cumplimiento de derechos establecidos por el Estado Social siguen siendo profundamente deficitarios en su cumplimiento, lo que produce reacciones de variados actores labo-

rales que presionan por ellos, incluyendo reivindicaciones que confrontan políticas estatales como en la salud o con mayor contundencia la protesta campesina que cuestionó políticas macro del Estado.

En lo referente al incumplimiento de obligaciones del empleador y el destacado aporte de la lucha por salarios, se podría estar manifestando el coletazo de la crisis económica catalizada por la crisis mundial, produciendo como respuesta la protesta de los asalariados. Aquí encajaría, también, la interpretación del avance en la lucha contra cierre de empresas.

El otro ámbito a considerar, complementario al aumento en la confianza en la lucha, es el resurgir sindical y su mejor recepción por el conjunto de la sociedad que explicaría los avances contra la violación al convenio colectivo, frente a la exigencia de derechos y garantías sindicales, a la negociación de convenios y aún al notable avance en la solidaridad.

Por su parte, la Violación DDHH, vida, libertad e integridad siguen mostrando cifras preocupantes, fundamentalmente en atentados contra trabajadores, especialmente del sector de transporte, ya no sólo en Medellín, donde era más habitual, sino en el ámbito nacional.

En cuanto a la distribución de las protestas por sectores económicos, se destaca la persistencia de la gran conflictividad en el sector transporte -ampliamente comentada en informes de años anteriores- que en el 2013 se incrementó, mostrando a las claras un problema estructural y de ausencia de políticas públicas que ayuden a soluciones concretas.

Asimismo, la protesta laboral en los sectores de educación y servicios sociales y de salud, presenta una agitación significativa y continuidad respecto al año anterior.

El sector que presentó un ascenso notable, fue el comercio debido a los aportes de vendedores informales, co-

merciantes, tenderos y otros que se movilizaron. De igual manera el avance del sector de agricultura con un ritmo constante de movilización y de experiencia acumulada con la conformación de las “dignidades”, que desembocó en el renombrado paro agrario que se convirtió en la lucha de mayor resonancia en el país durante el año 2013.

Respecto a los actores presentes en los escenarios de la protesta laboral, las acciones promovidas por los sindicatos -de industria, de empresa, de gremio y de oficios varios- predominaron con un 48,6% del total, que representa un incremento porcentual de cinco puntos. Seguidas por los otros y por los no sindicalizados, en su respectivo orden. En lo que respecta a los procedentes de Central Sindical, Comando Nacional Unitario y Federación tuvieron una participación poco significativa, ya que al sumarlos no llegan al 3% del total.

COMPARACIÓN PRINCIPALES INDICADORES LABORALES DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA (2010-2013).

En este apartado se muestran los principales indicadores laborales para los países de América Latina, con el fin de realizar una comparación para los últimos cuatro años. Si bien Colombia ha mostrado crecimiento económico destacado en la región, las condiciones laborales no mantienen la tendencia de los demás, al contrario, hay indicadores en los que Colombia presenta mayor valor, es el caso de la tasa de desempleo y la tasa de informalidad.

Al analizar la tasa global de participación se destacan Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, por mantener tasas por encima de 63% para los cuatro años consecutivos. Vale la pena resaltar que esta tasa hace referencia a la presión de la fuerza laboral en el mercado, como ocupado o desocupado.

Tabla. Tasa Global de Participación Urbana por país. 2010-2013.

País/urbana	Tasa Global de Participación (TGP)			
	2010	2011	2012	2013
Argentina	60,2	60,7	60,5	58,9
Bolivia	65,2	67,4	67,0	N.D.
Brasil	67,8	65,7	65,6	57,1
Chile	56,7	56,8	56,8	59,4
Colombia	68,8	69,7	70,5	64,2
Costa Rica	60,7	62,6	62,3	61,3
Ecuador	61,9	62,5	61,5	55,2
El Salvador	62,6	62,6	63,0	60,7
Honduras	61,0	61,0	61,0	54,3
México	62,3	62,3	64,7	59,6
Panamá	64,0	63,2	63,6	64,1
Paraguay	68,2	67,8	67,8	64,9
Perú	71,4	70,9	70,6	68,9
Uruguay	64,1	65,7	64,8	63,4
Venezuela	64,8	64,7	64,1	64,2

Fuente: Anuario Estadístico 2013. Cepal

Con respecto a la tasa de desempleo, Colombia es el país en donde para los cuatro años se presentó la mayor tasa de desempleo, con un promedio de 11,2%, mientras que países como Panamá, Brasil, Ecuador, tienen tasa de desempleo promedio que no superan el 6% anual. Incluso la tasa de desempleo para el promedio de América Latina en estos 4 años fue de 6,7%, esto es 4,7 puntos porcentuales por debajo de la tasa de desempleo nacional. Lo anterior deja varios interrogantes: ¿por qué si Colombia es una economía que viene creciendo, el desempleo continúa en

niveles tan altos?, ¿no se están focalizando las políticas de empleo, son insuficientes o inexistentes?, ¿qué tipos de empleo se están generando?, entre otras.

Tabla. Tasa de Desempleo por país, 2010-2013.

País	Tasa de Desempleo			
	2010	2011	2012	2013
Argentina	7,7	7,2	7,2	7,1
Bolivia	6,5	5,8	N.D	N.D
Brasil	6,7	6,0	5,5	5,5
Chile	8,2	7,11	6,4	5,9
Colombia	12,4	11,5	11,2	9,6
Costa Rica	7,1	7,7	7,8	8,3
Ecuador	7,6	6,0	4,9	4,6
El Salvador	6,8	6,6	6,2	N.D
Guatemala	4,8	3,1	N.D	N.D
Honduras	6,4	6,8	5,6	6,0
México	6,4	6,0	5,8	5,8
Panamá	7,7	5,4	4,8	4,7
Paraguay	7,8	6,5	6,1	N.D
Perú	7,9	7,7	6,8	6,0
Uruguay	7,1	6,3	6,7	6,8
Venezuela	8,6	8,3	8,1	7,8
Promedio AL	7,3	6,7	6,4	6,3

Fuente: Anuario Estadístico 2013. Cepal

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL (2013) Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad. Disponible en: [<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/51083/Mujeresenlaeconomiadigital.pdf>]
- Consejo de Derechos Humanos, Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos Margaret Sekaggya, Misión a Colombia (7-18 de septiembre de 2009),A/HRC/13/22/Add.3, 4 de marzo de 2010, párr.156
- DANE. Encuesta Integrada de Hogares. Mercado Laboral por sexo. Disponible en: [<http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/segun-sexo>]
- DANE. Encuesta Integrada de Hogares. Mercado Laboral. Empleo y desempleo. Disponible en: [<http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>]
- DANE. Encuesta Nacional de Usos del Tiempo –ENUT. Disponible en: [<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>]
- EL TIEMPO. Octubre 19 de 2013. Pobreza de las mujeres es 30 por ciento más alta que la de los varones. Por: Martha Morales Manchego. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13135080.html]
- Escuela Nacional Sindical (2013). Informe nacional de trabajo decente - 2012. Disponible en: http://ens.org.co/apc-aa-files/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/TD_2012.pdf

- Información de la Unidad Nacional de Protección con radicado OFI14-00005572, marzo 07 de 2014.
- Ministerio del Interior. Unidad Nacional de Protección presentó a la OIT avances en protección a sindicalistas. En: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/unp-presento-la-oit-avances-en-proteccion-sindicalistas> publicada el 14 de noviembre de 2013 [Consultada febrero 10 de 2014]
- OIT. Oficina Internacional del Trabajo. Conferencia internacional del Trabajo. 100ª Reunión. 2011. Memoria del Director General. Informe 1(A). Una nueva era de justicia social. Pág. 17
- OIT. Panorama Laboral América Latina 2013. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf
- OIT. Seguimiento a la aplicación del Convenio 100 sobre igualdad de remuneración. Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13101:0::NO::P13101_COMMENT_ID:3077947
- OIT. Seguimiento a la aplicación del Convenio 111 sobre discriminación. Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3077913,102595,Colombia,2012
- Universidad Externado de Colombia (2010). Evaluación de las políticas de prevención y protección a líderes sindicales y trabajadores sindicalizados del Estado colombiano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Vásquez, Héctor. 2013. Una mirada al trabajo temporal en Colombia y a las empresas de servicios temporales. Agencia de información laboral ENS. Disponible en: <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;&x=20167432>