

# *Las deudas laborales y sindicales del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”*

*Informe de Coyuntura Económica,  
Laboral y Sindical, 2014*

*Carmen Lucía Tangarife (Coordinadora)*



ensayos laborales 27

EDICIONES  
ens ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL



***Las deudas laborales y sindicales  
del Plan Nacional de Desarrollo  
“Prosperidad para Todos”***

***Informe de Coyuntura Económica,  
Laboral y Sindical, 2014***

***Carmen Lucía Tangarife  
(Coordinadora)***

**Equipo de Investigación ens:**

Ana Teresa Vélez Orrego

Carmen Evelia Pico Merchán

Viviana Osorio Pérez

Viviana Colorado López

Héctor Vásquez Fernández

Natalia García Guzmán

Rodrigo Javier Toro

Pablo Pérez Taborda

Sofía Castro Salazar

Sandra Muñoz Cañas

Robinson Larios

Eugenio Castaño González

Agosto de 2015



Primera edición: Agosto 2015  
© Escuela Nacional Sindical  
Apartado Aéreo 12175,  
Medellín, Colombia

Carmen Lucía Tangarife  
Coordinadora  
Economista ENS

Fotografía de portada:  
“Vende-se Agua”, Jose Bezerra Neto Segundo, Brasil, 2014

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

Se puede reproducir total o parcialmente por cualquier medio,  
previo permiso de los editores.

## CONTENIDO

Introducción . . . . .	7
Contexto Económico, Social y Laboral . . . . .	9
La falta de Inspección en el Trabajo que proteja la libertad sindical y la formalización laboral avalan el irrespeto a los derechos de los trabajadores . . . . .	45
Ausencia de una política pública en Salud y Seguridad en el trabajo desde PND 2010-2014: “Prosperidad para todos” . . . . .	71
Las Brechas de género no disminuyen. . . . .	87
Los jóvenes continúan en condición de desventaja en el mundo laboral . . . . .	111
El trabajo Infantil no logra erradicarse y permanece en niveles altos. . . . .	117
Luces y sombras del contexto rural colombiano . . . . .	121
La negociación colectiva sigue siendo marginal en el sistema de relaciones laborales . . . . .	139
Persiste la protesta sindical y laboral en Colombia . . . . .	141
Violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia . . . . .	157
Referencias bibliográficas y documentales . . . . .	171



## INTRODUCCIÓN

En el 2014 culminó el primer período de gobierno de Juan Manuel Santos y es pertinente identificar los avances y retrocesos en las metas y compromisos adquiridos en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para Todos” en materia laboral y sindical.

Es importante recordar que la base del PND era que la prosperidad para todos los colombianos y colombianas se lograría con más empleo, menos pobreza y más seguridad. Para alcanzar esos objetivos el gobierno propuso dos caminos que se cruzaban y complementaban entre sí: el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral. A través del crecimiento económico se generaría empleo formal, se produciría riqueza y se mejorarían las condiciones de vida de la población. Luego se articularía el desarrollo económico y social del país, pues esta articulación se convertiría en la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz.

A continuación se realiza un análisis de los planteamientos de “Prosperidad para Todos” en diferentes temáticas que componen el mundo laboral y sindical con miras a establecer el grado de cumplimiento de cada uno de estos y su impacto en la búsqueda de una sociedad equitativa con mejores condiciones de vida.



## CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL Y LABORAL

### 1. Un país desigual y pobre

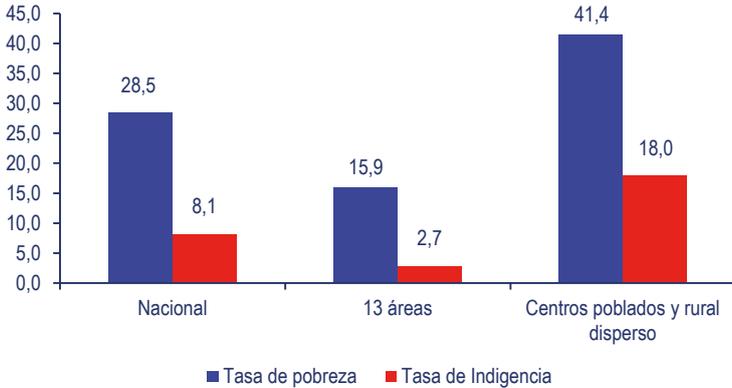
Colombia, en materia de desigualdad no ha tenido cambios significativos; al contrario, ha permanecido inamovible en los últimos tres años. El índice de concentración de la riqueza (coeficiente de Gini), se ubicó en 0,538, disminuyendo solo 0,001 puntos con respecto a 2013. Lo anterior indica que el crecimiento económico del país está beneficiando más a las personas de altos ingresos. Si bien el país reporta una disminución de la pobreza, estos avances no tienen reciprocidad en la distribución del ingreso.

La pobreza en Colombia disminuyó y se ubicó en 28,5 %, que representa a 13.210.000 personas, las cuales no alcanzan a tener el ingreso que garantiza comprar una canasta básica. La situación es muy difícil para la población ubicada en los centros poblados y rural disperso, la cual reportó una tasa de pobreza de 41,4 %, esto es 4.445.000 personas que están en esta condición.

Para ese mismo año la línea de pobreza, que representa el costo *per cápita* mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes (alimentarios y no alimentarios) y que permite un nivel de vida “adecuado”, fue de tan solo de \$211.809. De acuerdo a lo anterior, un hogar de cuatro miembros deja de ser pobre si

recibe más de \$847.228. Si la familia vive en las cabeceras este valor sería de \$934.120; si vive en los centros poblados y rural disperso, de \$559.168; si vive en las 13 áreas, de \$933.444 y si vive en las otras cabeceras, de \$935.104.

**Gráfico N° 1. Tasa de pobreza e indigencia para el total nacional, 13 áreas y centros poblados y rural disperso (2014)**



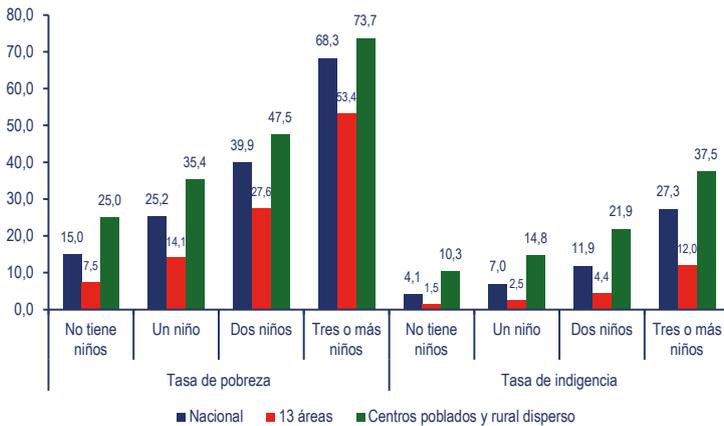
Fuente: Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia, 2014, DANE.

Por el lado de la pobreza extrema o indigencia, el 8,1 % de la población nacional se ubicaba en la indigencia, es decir, 3.742.000 personas. La situación más alarmante se vive en los centros poblados y rural disperso en donde la tasa de indigencia fue del 18 %, es decir, 1.933.000 personas. Es importante recordar que la línea de pobreza extrema es el costo *per cápita* mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de “sobrevivencia” en el país. A nivel nacional, la línea de pobreza extrema es de \$94.103. Así, un hogar compuesto por 4 personas se clasificó como pobre extremo si su ingreso total estuvo por debajo de \$376.412. En las cabeceras ese valor era de \$393.628, en los centros poblados y rural disperso, de \$319.348 y en las trece áreas, de \$396.284.

Por su parte, la tasa de incidencia de la pobreza, según características del hogar, indica que para el total nacional el 68,3 %

de las personas que viven en hogares donde hay tres o más niños menores de 12 años sufren de pobreza; para los centros poblados y rural disperso la tasa de pobreza fue de 73,7 %. En el caso de la tasa de incidencia de la pobreza extrema o indigencia indica que para los centros poblados y rural disperso el 37,5 % de las personas que viven en hogares donde hay tres o más niños menores de 12 años sufren de indigencia.

**Gráfico N° 2. Tasa de pobreza e indigencia según características del hogar por número de niños menores de 12 años (2014)**

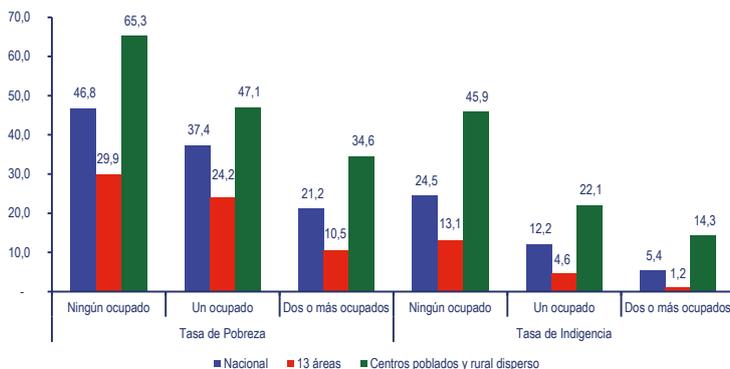


Fuente: Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia, 2014, DANE

Así mismo, se encuentra que para el total nacional, el 46,8 % de personas que pertenecen a un hogar en donde ningún miembro del hogar está ocupado en el mercado laboral, son pobres. Situación que se agudiza en los centros poblados o rural disperso en donde la tasa de incidencia de la pobreza es de 65,3 %. Por el lado de la tasa de indigencia se encuentra que el 45,9 % de personas que pertenecen a un hogar en donde ningún miembro del hogar está ocupado en el mercado laboral, están en la pobreza extrema o indigencia. De aquí la importancia y la fuerte relación que guarda el contar con un empleo en condiciones decentes y lograr estar por fuera de la pobreza y la indigencia; se hace ne-

cesario un empleo que le permita a las personas obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y vivir en condiciones adecuadas.

**Gráfico N° 3. Tasa de pobreza e indigencia según características del hogar por número de ocupados en el hogar (2014)**



Fuente: Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia, 2014, DANE

En cuanto al perfil del jefe de hogar se encontró que, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza y de indigencia de los hogares cuyo jefe de hogar se encontraba desocupado fue del 47,2 % y del 20,7 %, respectivamente. En el caso de los centros poblados y rural disperso fue de 59,9 % y 39,0 %, respectivamente. Cuando el jefe de hogar no está afiliado al sistema de seguridad social,<sup>1</sup> la incidencia de pobreza a nivel nacional alcanzó el 38,5 %, y en los centros poblados, el 46,1 %.

1. Se considera un jefe de hogar afiliado a seguridad social si éste se encuentra actualmente cotizando a pensiones.

**Tabla N° 1. Tasa de pobreza e indigencia según características del jefe de hogar (2014)**

Jefe de Hogar		Tasa de Pobreza			Tasa de Indigencia		
		Nacional	13 áreas	Centros poblados y rural disperso	Nacional	13 áreas	Centros poblados y rural disperso
Situación laboral	Desocupados	47,2	36,8	59,9	20,7	13,0	39,0
	Ocupados	27,2	14,8	39,5	6,9	1,9	16,0
	Inactivos	30,1	15,5	50,6	10,5	3,4	27,3
Posición Ocupacional	Asalariados	15,9	10,0	19,5	1,9	0,6	3,7
	Patrones y Cuenta Propia	36,2	19,7	51,0	10,9	3,1	23,1
Seguridad social (Pensiones)	Afiliado	7,8	6,3	5,5	0,3	0,1	1,1
	No Afiliado	38,5	23,6	46,1	10,6	3,6	18,8

Fuente: Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia, 2014, DANE

En cuanto a la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema o indigencia se superaron las metas propuestas en el PND. Sin embargo, la sensación que producen estas estadísticas es que las variaciones se presentaron más por un cambio de metodología en la medición de los indicadores que por una política efectiva de erradicación de la pobreza, pues la realidad en las zonas rurales del país sigue siendo crítica como se observó.

En materia de igualdad de oportunidades se requieren esfuerzos nacionales y territoriales que favorezcan verdaderamente el mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población, así como la provisión efectiva, en términos de acceso y calidad, de servicios sociales y públicos para las poblaciones y territorios más rezagados, como la población rural.

**Tabla Nº 2. Indicadores de cumplimiento del PND (2010-2014)**

<b>Igualdad de oportunidades para la prosperidad social (pobreza y desigualdad)</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Línea Base (%)</b>	<b>Meta 2014 (%)</b>	<b>Realidad 2014 (%)</b>
Incidencia de la pobreza por ingresos (LP)	45,5	38,0	28,5
Incidencia de Pobreza Multidimensional (IPM)	34,6	22,4	21,9
Incidencia de Pobreza Extrema por Ingresos (LI)	16,4	9,5	8,1
Coefficiente de GINI de ingresos	0,58	0,54	0,538

## **II. Crecimiento sostenible y competitividad**

Para lograr un crecimiento sostenible que pudiera impactar en la generación de empleo se identificaron cinco locomotoras, las cuales definirían el rumbo de la economía, al punto de hacerla crecer a una tasa del 6,2 %. Nuevos sectores basados en la innovación, la agricultura, la infraestructura, la minería y la vivienda serían los sectores que crecerían a más del 10 % anual y lograrían crear 2.400.000 nuevos empleos hasta 2014 y formalizar 500.000 puestos que eran informales.

Cuando se analizan algunos indicadores y metas propuestas en el PND para el 2014, el panorama no responde a las aspiraciones del gobierno. Hubo crecimiento económico a una tasa de 4,6 %, 1,6 puntos porcentuales por debajo de lo establecido como meta y similar al crecimiento reportado en el año base, cuando fue de 4,1 %. En el caso de las locomotoras se encontró que algunas de ellas no lograron despegar o lo hicieron a medias.

En 2014 la Agricultura tuvo un crecimiento de 2,3 %, esto es 7,7 puntos porcentuales menos de lo que se esperaba, 10 %. En cuanto a su comportamiento en materia laboral presentó una variación de -1,5 % con respecto al 2013, eliminando 54.000 empleos de un año a otro. Este sector se había planteado como un sector clave para el éxito de las políticas e iniciativas del gobierno relacionadas con la restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia; sin embargo, esto no se ha logrado, ya que los campesinos no han podido retornar a sus tierras ni se ha presentado un desarrollo sig-

nificativo del sector agropecuario que facilite la implementación y el éxito de estas políticas.

En cuanto a la Minería (otra de las locomotoras) si bien tuvo un comportamiento destacado en los últimos años, para el 2014 presentó un decrecimiento de 0,2 %. A pesar de que este sector es un receptor importante de inversión extranjera directa, su comportamiento no tiene repercusiones en la generación de empleo, en 2014 hubo una disminución de 4,2 %, pasando de 224.000 empleos a 214.000. Es importante señalar que la participación de este sector en el empleo total es marginal, ya que de cada 100 ocupados en el país, solo uno está vinculado a este sector.

En el caso de la Innovación (otra locomotora más) la meta definida en materia de inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación era del 0,70 % del Producto Interno Bruto (PIB), pero de acuerdo al último dato reportado (2013) por el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología e Innovación la inversión correspondió a 0,50 % del PIB. Este mismo instituto manifiesta que la línea base no era de 0,39 % como lo planteaba el PND, sino de 0,501 %, por lo que se tendría un retroceso en este sector. Si se analiza el comportamiento de la industria manufacturera se puede observar que tuvo un marginal crecimiento de 0,2 %.

La innovación era la locomotora que mantendría el impulso cuando las demás locomotoras lo perdieran, por lo que este sector se había señalado como una de las piedras angulares del PND y como se pudo observar no logró avanzar.

La Construcción presentó un incremento alrededor de la meta planteada del 9,9 %, jalonado por la construcción de obras de ingeniería civil. En materia de generación de empleo fue la rama que más creció 6,8 % con respecto a 2013, traducándose en 83 mil empleos más en este sector. Sin embargo, es un sector al que se le debe prestar especial atención, mas cuando se ha caracterizado por ser un sector en donde se precariza la mano de obra y se vulneran los derechos laborales de los trabajadores.

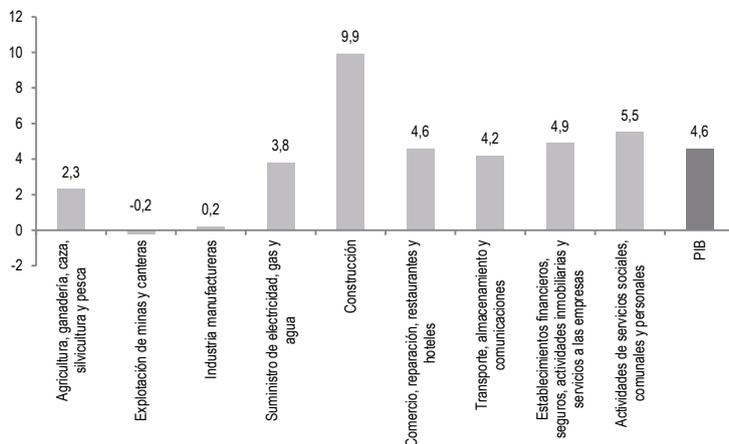
**Tabla N° 3. Indicadores de cumplimiento del PND (2010-2014)**

<b>Crecimiento Sostenible y Competitividad</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta 2014</b>	<b>Realidad 2014</b>
Crecimiento Económico	4,1 %	6,2 %	4,6 %
Locomotoras:			
Agricultura		10 %	2,3 %
Minería		10 %	-0,2 %
Construcción (Vivienda e Infraestructura)		10 %	9,9 %
Innovación (Inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación como porcentaje del PIB)	0,39 %	0,70 %	0,50 % (2013)

### **III. Más allá del PIB**

La economía colombiana mantuvo su ritmo de crecimiento, como se mencionó anteriormente. Las ramas de actividad que más aportaron a este crecimiento fueron: Construcción, que creció el 9,9 %; Servicios sociales, comunales y personales, que tuvo una variación de 5,5 %; Establecimientos financieros, que creció 4,9 %; Comercio, hoteles y restaurantes, con el 4,6 % y Transporte, almacenamiento y telecomunicaciones, con el 4,2 %. Preocupa lo reportado por sectores claves para la economía y el empleo en el país: Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tuvo una variación de solo el 2,3 %; Explotación de minas y canteras disminuyó el 0,2 % y la Industria manufacturera solo cambió en el 0,2 %. Lo anterior reafirma una vez más la intención de dinamizar el sector terciario de la economía dejando de lado sectores importantes para el desarrollo del país y la generación de empleos asalariados.

**Gráfico N° 4. Crecimiento de la economía (2014)**



Fuente: Cuentas Nacionales, DANE.

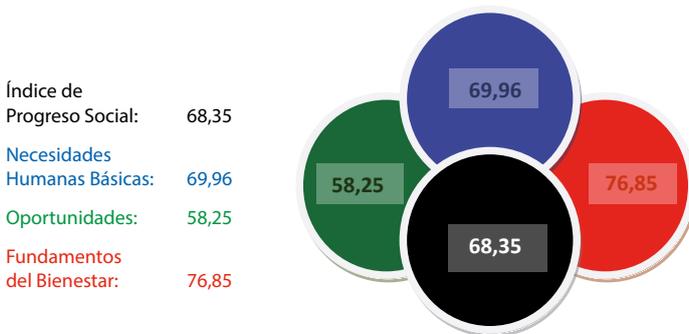
Pero más allá del PIB, el gobierno debería haberle dado prioridad al progreso social, el cual está enfocado en garantizar mejoras en las vidas de los ciudadanos. El Índice de Progreso Social publicado por el *Social Progress Imperative* evalúa indicadores diferentes, que van desde la salud, la educación o las libertades, hasta el acceso a alimentos, agua y vivienda. Este índice se mide a través de tres componentes: Necesidades humanas básicas, Fundamentos para el bienestar y Oportunidades,<sup>2</sup> y se mide sobre una escala de 0 a 100, donde 0 es ausencia de Progreso Social y 100 indica que en el país existe un alto grado de Progreso Social.

Para el 2014 Colombia presentó un Índice de Progreso Social de 68,35, ubicándose en la escala en medio-alto. En la dimensión de Necesidades humanas básicas, el país tuvo mejor desempeño en Nutrición y asistencia médica básica y el peor desempeño en Seguridad personal. En la dimensión de Funda-

2. El componente de Necesidades humanas básicas tiene como subtemas: Nutrición y asistencia médica básica, Agua y saneamiento y Vivienda y seguridad personal. Por su parte, el componente de Fundamentos del bienestar tiene como subtemas: Acceso a conocimientos básicos; Acceso a la información y a las comunicaciones; Salud y bienestar y Sostenibilidad del ecosistema. Por último, el componente de Oportunidades contiene lo siguiente: Derechos personales; Libertad personal y de elección; Tolerancia e inclusión y Acceso a educación superior.

mentos para el bienestar, Colombia reportó mejores resultados en Acceso a conocimientos básicos, pero sus resultados son más bajos en Sostenibilidad del ecosistema. En la dimensión de Oportunidades tuvo resultados más fuertes en Libertad personal y de elección y resultados más débiles en su desempeño en Acceso a educación superior (Índice de Progreso Social).

**Gráfico Nº 5. Índice de Progreso Social por componentes (2014)**



Los tres primeros lugares en la Latinoamérica están ocupados por Uruguay (puesto 24 en el mundo), Chile y Costa Rica. Uruguay presenta el mejor desempeño de Progreso social en la región y se encuentra entre los primeros 10 a nivel mundial en cuanto a Derechos personales, tolerancia e inclusión. Chile es el segundo en la región, y se encuentra entre los primeros 10 a nivel mundial en cuanto a Derechos personales. Costa Rica está entre los primeros 10 a nivel mundial en cuanto a Salud y bienestar, y es el país con el mejor desempeño relativo del mundo.

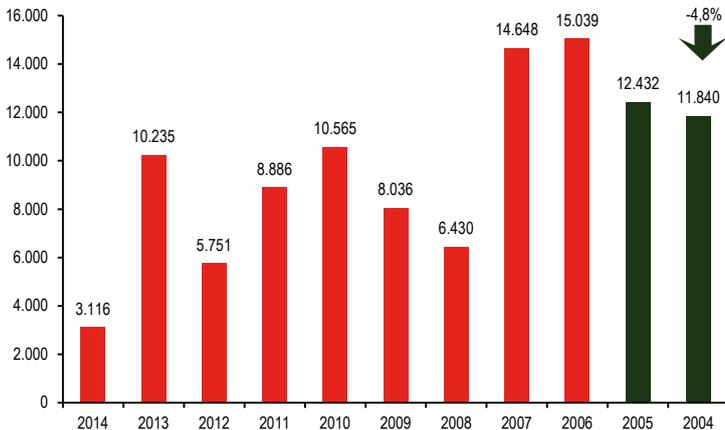
#### **iv. Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en Colombia durante 2014**

La Inversiones Extranjeras Directas (en adelante IED) en Latinoamérica, tras cuatro años de incrementos consecutivos, cayeron el 19 % en 2014, según el último estudio realizado por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 2014). La tendencia, incluso, se evidencia a nivel

mundial con bajas hasta del 8 % en los flujos de capital, lo cual es reflejo de la fragilidad de la economía global.

Para el caso de Colombia, entre enero y septiembre de 2014,<sup>3</sup> la IED fue de US\$ 11.840 millones, cantidad no despreciable, pero que presenta una disminución del 4,8 % comparada con lo registrado en el mismo periodo del año anterior. Esta baja, relacionada con efectos de la crisis económica global (especialmente de Estados Unidos y Europa), la caída de los precios de petróleo y el menor crecimiento de la economía colombiana, mantendrá la tendencia para el próximo año según las proyecciones de expertos.

**Gráfico Nº 6. Flujos de IED en Colombia (2004-2014 III trimestre)**  
(USD\$ Millones)



Fuente: Banco de la República, balanza de pagos.

Así se presenten pérdidas de participación en los últimos años, petróleo, minas y canteras siguen siendo los subsectores económicos con mayor concentración de IED en Colombia, acumulando el 45,7 % de esos flujos, lo que hace que cambios internos sectoriales relacionados con la disminución de los precios de las materias primas minero energéticas y la baja de demanda

3. Hasta donde se tienen cifras disponibles por parte del Banco de la República. Balanza de Pagos.

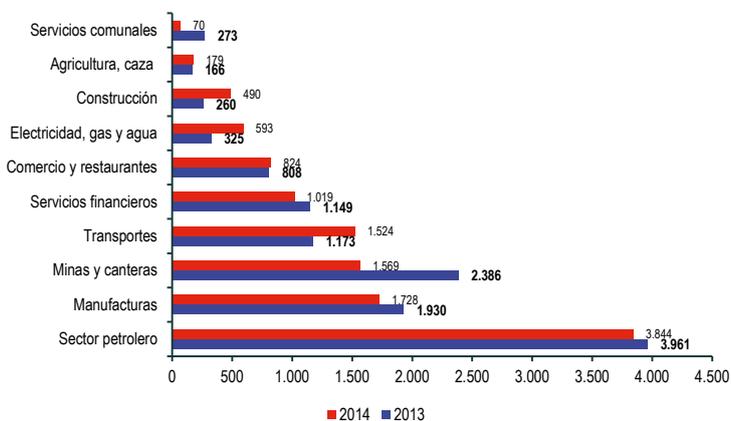
internacional, en parte originada por la desaceleración de la economía China, desestimularon la entrada de capitales extranjeros hacia el país. Para el caso de petróleo, la inversión bajó el 6,6 % y de minas el 34,2 %. Otro sector con un dramático desplome en la llegada de capitales fue el de servicios comunales que bajó el 74 %. Cabe resaltar los sobresalientes crecimientos de alrededor del 88 % de IED en los sectores de la Construcción y de la Energía, gas y agua.

Sobre la procedencia de los capitales, se tiene que Estados Unidos es el principal inversionista en Colombia, con una participación superior al 17 % sobre el total de la IED recibida, seguido por España (14 %), Suiza (9 %), Inglaterra (7 %) y México (4 %); entre los tres primeros concentran el 40 % de los flujos. Sobresale la tasa de crecimiento en el 2014 de las inversiones de España (190,3 %) y de Perú (124,4 %) un país que nunca había entrado en el ranking de los 10 países con mayores entradas de IED a Colombia.<sup>4</sup> Disminuyó la participación de Francia (-62,2 %), Holanda (-48,4 %), Chile (-46,2 %) y Suiza (-17,5 %).

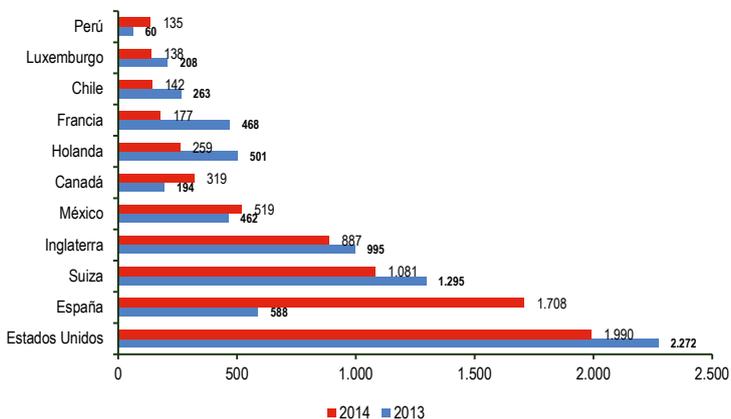
---

4. Grandes grupos del Perú anunciaron expansiones en el país en cosméticos, belleza, empaques y bebidas a través de empresas como Yanbal, Belcorp y Empaques Flexa. Yanbal de Colombia –compañía que en 2013 registró ventas por 550.000 millones de pesos, y que este año prevé aumentarlas el 20 por ciento– anunció que, tras la estabilidad jurídica de nuestro país, invertirá unos 130.000 millones de pesos, en dos proyectos: apertura de planta de fragancias en Tenjo (Cundinamarca), y la construcción de nuevas oficinas en Bogotá; Nexus Group, un fondo de inversión, por 185.000 millones de peso adquiere Flexo Spring (Colombia), una compañía colombiana controlada por la familia Aponte y dedicada a la comercialización y producción de empaques flexibles. Dicha empresa colombiana registró, en 2013, ventas por 206.000 millones de pesos. Otras empresas del vecino país con presencia importante en Colombia son Grupo Gloria, lácteos Algarra, Ajegroup (Big Cola) y Alicorp (Colperú, 23 de julio de 2014).

**Gráfico N° 7. Variación de la participación de IED por sectores económicos (2013-2014) (III trimestre)**



**Gráfico N° 8. Variación de la IED por países de origen del capital. 2013-2014 (III trimestre) (USD\$ millones)**



Fuente: Cifras del Banco de la República, Balanza de pagos. Nota: El presente listado de los principales países inversionistas en Colombia excluye a Panamá, Bermudas, Barbados, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, por ser considerados paraísos fiscales.

*Cambia el discurso, continúa el enfoque: Sector  
mineroenergético en los planes de desarrollo de Santos*

Con diferentes tonos en sus discursos, los dos planes de desarrollo de los periodos presidenciales de Santos evidencian su interés por abrir las puertas nacionales a los inversionistas extranjeros, y aquí el sector minero energético siempre ha resultado clave, pues no en vano concentra casi el 50 % de los recursos extranjeros invertidos en el país. El actual Plan de Desarrollo, en su versión borrador, promueve seis estrategias transversales de actuación<sup>5</sup> que, aunque brillan por su retórica de profundización democrática, esconden lineamientos políticos-económicos de apertura comercial, en donde se da una mercantilización no solo de los recursos naturales, sino también de la salud, la educación y el conocimiento: una sumisión estatal a los “deseos” del mercado y un énfasis por extirpar los vínculos humanos y sociales de los territorios.

Y es que la IED, en los últimos gobiernos de Colombia, ha sido vista como un indicador de desarrollo nacional; la han incentivado y vanagloriado como la posibilidad de crecer en productividad, generar más empleo, divisas y renta por habitante, como la oportunidad para transferir conocimiento en tecnología y encadenar a las empresas locales en mejores perspectivas de crecimiento. Lo cierto es que este planteamiento es fuertemente cuestionado, pues mientras los flujos de capital foráneo han crecido más de nueve veces en los últimos 10 años, las realidades prometidas no han llegado, y las constantes violaciones a los derechos fundamentales por el impacto de estas inversiones han sido constantes y latentes. Y es que mientras la IED no esté bajo un marco regulatorio eficaz, que privilegie lo colectivo, lo social, lo ambiental y lo laboral sobre lo económico se seguirá incrementando la pobreza y la desigualdad, se alimentarán la violencia y el desplazamiento y se generarán procesos de sobre explotación de los recursos naturales, con nefastos impactos sobre la vida, los territorios y la naturaleza.

---

5. Seguridad y justicia social para la paz; Crecimiento verde; Buen gobierno; Competitividad e infraestructura estratégica; Movilidad social y Transformación del campo.

Por mencionar solo el tema del empleo, uno de los argumentos para llamar la inversión, y analizando el periodo de implementación del primer PND de Santos, se puede ver que la Minería fue establecida como una de las cinco locomotoras del desarrollo, que, según el planteamiento inicial, serían encendidas no solo para ganar en crecimiento económico, sino también para generar muchos más empleos. Si bien la minera logró crecimientos sectoriales del 5,9 % por encima de la economía nacional, lo cual es presentado como logro, este crecimiento no tuvo repercusiones en la generación de empleo, como lo han mostrado las cifras: se pasó de 213 mil ocupados en el 2010 a 214 mil en 2013, siendo marginal la participación total del sector en la ocupación nacional. A 2010, la Minería ocupó al 1,11 % de la población y, para el 2013, la cifra bajó y se instaló en el 1 %; es decir, de cada 100 ocupados en Colombia, solo uno está vinculado a este sector.

Para César Ferrari, profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, el planteamiento del PND estaba equivocado:

Se pensó que la minería iba a jalonar el resto del país, pero no se pensó que los precios mundiales iban a caer y las inversiones que se iban a dar no se dieron. (*La Opinión*, 30 de julio de 2013)

De acuerdo con la información del Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), de los cinco vagones de las locomotoras planteadas por el PND, la Minería ocupó el tercer lugar en términos de cumplimiento de metas, con un 57,7 % de las planteadas, lo cual pone de manifiesto que este tren no pudo recorrer todo el trayecto planeado, pues, si bien supo arrancar con gran velocidad y ahínco, tuvo que bajar revoluciones por las metas ambiciosas que fueron fijadas inicialmente; además, por las cotizaciones de los mercados internacionales que no favorecieron. Pero además se presentó un tema neurálgico: las huelgas y los conflictos socioambientales que generaron estos proyectos de inversión se convirtieron en la piedra del zapato de las poderosas empresas, como es el caso de las protestas en la Drummond y las oposiciones a los proyectos mineros en el páramo de Santurbán.

Con respecto a su enfoque para la IED en el actual PND, se plantea que este:

persiste en la generación de oportunidades para la inversión extranjera, propiciando los buenos negocios para los grandes capitales en desmedro de la economía nacional, las comunidades y los territorios. En aspectos tan diversos como la televisión, la telefonía celular, la propiedad intelectual de investigaciones académicas, la política agrícola, los baldíos de la Nación, los servicios públicos, el manejo de los páramos, la protección del ambiente, la minería o los hidrocarburos, el plan está confeccionado para abrirle puertas a la inversión extranjera y reducir los costos de transacción de los grandes empresarios (*El Espectador*, 17 de febrero de 2015)

En el tema del petróleo y gas, se autorizará a la Agencia Nacional de Hidrocarburos a reajustar, de común acuerdo con las transnacionales, los contratos de explotación, exploración y evaluación técnica, incluyendo plazos y áreas de inversión. Sobre las telecomunicaciones, el Gobierno establece para este cuatrienio un artículo que “autoriza la inversión extranjera en sociedades concesionarias de televisión cualquiera que sea su ámbito territorial hasta en 40 % del total del capital social del concesionario” (Ley 680), petición que debieron hacer los países con los que se tienen acuerdos comerciales y están interesados en la concesión del tercer canal que está por implementarse y que llegará a los 13 mil hogares colombianos. La adquisición de tierras rurales por parte de inversionistas extranjeros es otro tema que transversaliza el debate minero energético y el impacto del actual plan. El “acaparamiento de tierras”, que traen consigo las nuevas políticas del gobierno, es otro temor que vienen denunciando las organizaciones sociales, pues temen que se profundicen las violaciones de derechos humanos, que continúe la ausencia de consentimiento o información de los propietarios nacionales y que se sigan dando contratos pocos transparentes.

Son muchos los temas y los mecanismos mediante los cuales el gobierno pretende incentivar mucho más la IED en el próximo cuatrienio, y entre todos, el relacionado con minas e hidrocarburos resulta interesante de analizar más a profundidad, no solo por la concentración que tienen el sector del flujo de capitales externos (45,7 % de la IED), ni por su importante participación en el PIB (que pasó del 9,7 % en el cuatrienio 2006-2009 al 11,2 % en

el periodo 2010-2013), sino por los debates estructurales frente a cambios del código minero y su “crecimiento verde”: la tenencia de tierras, la financiación de necesidades sociales, el impacto ambiental, etc. Y en el fondo, el tema del modelo de desarrollo que involucra para nuestro país.

Dice el gobierno que privilegia este sector porque

se destaca por su capacidad para generar recursos con los que se financia una parte importante del presupuesto del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales [...] lo que hará posible la financiación de los programas de gobierno orientados a la construcción de un país en paz, con mayor equidad y mejor educado. (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 175)

Ante lo cual, el profesor Jorge Espitia pregunta y argumenta muy acertadamente:

Será que el Gobierno Nacional le va a apostar a tan loables objetivos (paz, equidad y educación) al desarrollo de un sector que hasta ahora ha demostrado ser una actividad poco amigable con el medio ambiente y el desarrollo social local; tomadora de rentas del Estado por la vía de las exenciones fiscales; y, generadora de tensiones locales en aspectos tales como el uso del suelo, del agua, la consulta con las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, entre otras.[...] La financiación de las necesidades sociales regionales y de los acuerdos que se firmen en La Habana no puede depender del precio internacional del petróleo, ni del carbón, ni del oro, ni del níquel. Se necesita un PND con supuestos realistas, pues la destorcida del sector minero es una realidad, y donde la financiación con impuestos directos, los mismos que financiaron a las fuerzas militares durante muchos años, sea una característica real [...] Si el impuesto al patrimonio sirvió para financiar la guerra es posible que sirva para financiar los acuerdos de paz. (Espitia, 2015)

### *La explotación desmedida de recursos naturales en Colombia a manos de empresas extranjeras*

En los cuatro años del primer mandato de Santos los sectores de Petróleo y Minas y canteras recibieron 33.545 de los 64.157 USD millones recibidos como IED. Con comportamientos ascen-

dentes en los primeros años y caídas en los últimos, como se verá más adelante, se encuentra que son sectores altamente llamativos para el capital extranjero; de ahí que su participación en el total de la IED nunca estuvo debajo del 45 %.

De las 11 principales empresas de explotación minera en Colombia, nueve de ellas son de capital extranjero, una mixta y una nacional.<sup>6</sup> Si bien, el actual PND no continúa con su discurso sobre la Minería como locomotora de desarrollo, su importancia es evidente, tanto que podría plantearse como un pilar estructural del plan; es por ello que incluye un mini-código minero que define aspectos relacionados con la clasificación de la minería, las áreas de reserva minera, los mecanismos de formalización y requisitos para el cierre de explotaciones, entre otros, pues las reformas anteriores relacionadas con las licencias y títulos de explotación minera, los incentivos fiscales y la priorización de esta actividad en los ordenamientos territoriales, no resultaron suficiente para los intereses insaciables de las grandes empresas. Todo lo anterior, como se ha venido reiterando, priorizando el interés económico de los grandes capitales en detrimento de los derechos fundamentales, colectivos y del medio ambiente.

Incluso, se podría resaltar un intento del nuevo gobierno Santos II por precarizar la ya debilitada capacidad institucional del Ministerio de Ambiente para dar rienda suelta al Ministerio de Minas y Energía, que ahora está fortalecido,<sup>7</sup> para acelerar el

- 
6. 1) AUX Colombia SAS, Grupo EBX (Brasil). 2) AngloGold Ashanti Colombia SA, Accionistas internacionales, participación grande Canadá. 3) Cerro Matoso SA de la BHP Billiton (Australia). 4) Carbones del Cerrejón Ltd, participación de la BHP Billiton (Australia), Glencore Xstrata (Suiza) y Angloamerican (Gran Bretaña). 5) Minas Paz del Río SA, del Grupo Votorantim (Brasil) e Instituto Financiero de Boyacá (Infiboy) capital mixto. 6) CCX Colombia SA del Grupo EBX (Brasil). 7) Drummond Ltd Capital: Drummond Company Inc. (Estados Unidos), con 80 %, e Itochu Corporation (Japón) con 20 %. 8) Eco Oro Minerals Corp Sucursal Colombia Capital: Amber Capital (Estados Unidos), Paulson & Co. Inc (Estados Unidos), Corporación Financiera Internacional (IFC, del Banco Mundial) y accionistas privados. 9) Mineros SA Capital Nacional de varios inversionistas y grupos económicos. 10) Grupo Prodeco, compuesto por CI Prodeco SA, Carbones de La Jagua SA, Consorcio Minero Unido SA, Carbones El Tesoro SA, Sociedad Portuaria Puerto Nuevo SA, Participación accionaria del 39,76% en Fenoco SA Capital: Glencore-Xstrata International Plc (Suiza). 11) Cosigo Frontier Mining Corporation Sucursal Colombia Capital: Accionistas Internacionales (*La Silla Vacía* s.f.).
  7. Incluso este fortalecimiento de la institucionalidad del sector minero energético es presentado como un gran logro del primer PND y en ello concentró todos sus esfuer-

ya veloz trámite de autorización para entrega de títulos, concesiones<sup>8</sup> y licencias ambientales, sin que se hagan estudios científicos y rigurosos sobre los impactos nefastos de este tipo de producción a gran escala, y sin que el pueblo colombiano obtenga compensación alguna por los recursos apropiados y las muchas violaciones de los derechos humanos y ambientales que implican dichos proyectos.

Un hecho dramático tiene que ver con las actividades minero energéticas en zonas de reserva y páramos, fuentes por excelencia de agua para las comunidades cercanas y ecosistemas únicos en el mundo (Colombia concentra el 45 % de los páramos del mundo), aquí las empresas de capital extranjero son, vergonzosamente, las protagonistas. El artículo 159 del proyecto del PND, mantendría vigentes 347 títulos mineros en 26 páramos del país, los cuales fueron otorgados antes de 2010, impidiendo así frenar este tipo de actividades en zonas que deberían estar protegidas por la legislación ambiental; el 51 % del área de las concesiones mineras en zonas de páramo, entregadas antes de esta fecha, corresponden a empresas de capital foráneo. La empresa con más títulos superpuestos en páramos es AngloGold Ashanti Colombia SA, de origen canadiense, que cuenta con 40 títulos; le sigue Eco Oro Minerales Corp., con nueve títulos, anteriormente llamada Greystar Resources, pero que remontó su nombre luego de los escándalos y oposiciones a la explotación en el páramo de Santurbán; luego está Leytah Colombia, con otros nueve títulos. Estos casos demuestran vivamente como la protección a la inversión extranjera prima sobre los intereses y el bienestar colectivo.<sup>9</sup>

Incluso, según la revisión académica del actual PND realizada por diez profesores de la Facultad de Economía de la Universi-

---

zos: la modificación de la estructura del Ministerio de Minas y Energía (Decreto 381 de 2012), con la creación de la Agencia Nacional de Minería (Decreto 4134 de 2011) y del Servicio Geológico Colombiano (Decreto-Ley 4131 de 2011), la constitución del Sistema General de Regalías (Acto Legislativo 05 de 2011 y Ley 1530 de 2012) lo evidencian (DNP, 2010b)

8. Para 2014 fueron en total 4.448 solicitudes de concesiones en todo el país, cantidad que habla no solo de la riqueza natural de los territorios, sino de los múltiples intereses que se vuelcan sobre ellos.
9. Ver: 'Mico' en Plan de Desarrollo mantendría vigentes títulos mineros en 26 páramos. Prensa del Senado, abril 17 de 2015 (González, 26 de abril de 2015).

dad Nacional, se llega a la conclusión de que “el articulado está lleno de micos” (González, 26 de abril de 2015); uno de ellos relacionado con la minería. Esta actividad económica, que tiene gran impacto sobre los territorios locales siempre ha estado administrada por el gobierno central, en la aprobación de licencias de explotación, en los estudios de impacto ambiental, en los impuestos y en las regalías.

De esta manera, una actividad económica que tiene gran incidencia sobre el POT, el medio ambiente, el empleo, los mercados territoriales, los conflictos de tierra y la seguridad ciudadana queda por fuera de la órbita de la democracia local existente (González, 26 de abril de 2015).

Esta tendencia de centralización se mantiene, al igual que la prelación de esta actividad sobre los usos del suelo, donde las competencias y la autoridad de los gobiernos y comunidades locales se ven diezmadas. Situación realmente preocupante y poco democrática, pues quienes se afectan directamente por los diferentes proyectos son quienes menos inciden en su aprobación y desarrollo.

*Crecimiento económico a través de un crecimiento verde: la realidad escondida detrás de las palabras.*

El eje tres del PND se plantea como “Transformación del campo y crecimiento verde”. Es la estrategia a través de la cual se propone modernizar el campo para poder reducir la brecha entre las zonas rurales y las urbanas del país. Por un lado, esta política se enfocaría sobre el mejoramiento de los sistemas de cartografía, catastro, títulos de propiedad y vías de acceso. Pero, por otro lado, se plantea una política que proyecta hacer lo imposible: conservar los recursos naturales al mismo tiempo que se los explota: “sosteniblemente”. El mismo concepto de crecimiento verde intenta brincar por encima del abismo que existe entre la conservación y la explotación. En el discurso de la OCDE el crecimiento verde significa fomentar el crecimiento económico y el desarrollo al mismo tiempo que se cuida de la Tierra, para que se sigan entregando los recursos y los servicios ambienta-

les necesarios para el bienestar de los seres humanos (Observer, 2011). En el contexto de Colombia ¿cómo se pretende hacer eso? ¿Será a través de la consolidación de la deforestación para sembrar más de los monocultivos como la palma africana, cultivo que tuvo sembrado casi 500 mil hectáreas en 2013, mostrando un crecimiento de siembra de más de 11,5 %, frente al año inmediatamente anterior? (*Portafolio*, 10 de agosto de 2014) ¿O quizá será a través de la frenética expansión de la minería? En un documento publicado por la Unidad de Planeación Minera Energética (UPME, 2014) la respuesta es contundente, aunque sea muy diferente de lo planteado por el Gobierno en el PND: se habla de una política minera para 2019 que logre duplicar la explotación de carbón y multiplique por cuatro la de oro, al mismo tiempo que se triplican el área de contratos mineros (p. 13). Semejante entrega de los recursos naturales y del territorio colombiano a los intereses del capital (sea nacional o extranjero) no tiene nada que ver con la conservación de los ecosistemas y los patrones socio-culturales de las zonas rurales. Más bien es un intento de pacificar al campo para que se entregue al gran capital y sus proyectos neoextractivistas.

## **v. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos**

En el tema de la empleabilidad, la meta propuesta por el PND era llegar a generar 2.400.000 nuevos empleos hasta 2014; sin embargo, para ese año el total de ocupados en el país fue de 21.503.000, lo cual representó 2.290.000 nuevos ocupados con respecto a 2010: no se logró cumplir con la meta establecida.

Por el lado de la tasa de desempleo, la aspiración por parte del gobierno era ubicarla en un dígito, y a una tasa de 8,9 %. Para el 2014, si bien se ubicó en un dígito, permaneció por encima del 9,0 %. Más allá de que se evidencien disminuciones en la tasa de desempleo debe hacerse un análisis sobre la calidad de los empleos generados y las verdaderas razones por las que se está disminuyendo el desempleo, por un verdadero impacto de nuevos empleos generados o, al contrario, es por un estancamiento en la tasa global de participación, o por un incremento

de la tasa de inactividad. Al parecer esta disminución respondió a una estabilización de la tasa de participación, la cual se ubicó en el 64,2 %, y de la tasa de inactividad, que llegó al 35,8 %, más que por un efectivo incremento del empleo, el cual tuvo una muy baja tasa de crecimiento: el 2,2 %, de un año a otro.

Así mismo, el gobierno tenía como meta disminuir la brecha de desempleo existente entre la ciudad con mayor desempleo y la ciudad con menor desempleo para las 24 ciudades; lo propuesto era pasar de 2,19 a 1,7, pero a 2014 nos encontramos con otra realidad, la brecha permaneció casi inmóvil y se ubicó en 2,14, siendo Cúcuta la ciudad con mayor desempleo (15,0 %) y San Andrés la de menor (7,0 %).

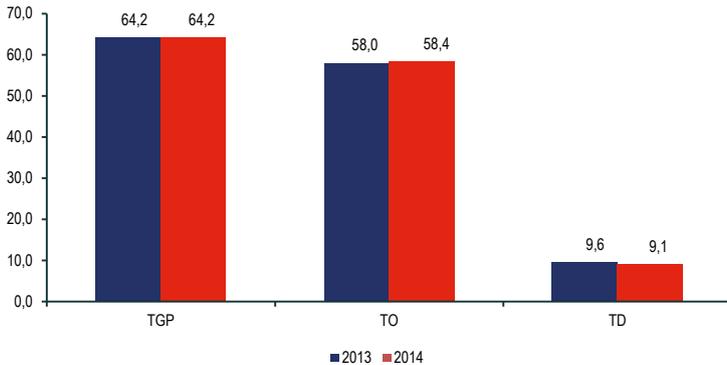
En el caso de la generación de ingresos, uno de los indicadores claves era reducir la población ocupada que devengaba menos de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) de 35,5 % a 21,6 %. En 2014 el panorama en generación de ingresos para la población ocupada es desalentador, producto de la informalidad y la subcontratación laboral que se evidenciaba en el mercado laboral del país: el 48,7 % de los ocupados que informaron sus ingresos devengó de 0 a 1 SMLMV (el 23,2 % de los ocupados devengó de 0 a 0,5 SMLMV y 25,4 % devengó de más de 0,5 a 1 SMLMV), resultado lejos de la meta establecida.

**Tabla N° 4. Indicadores de cumplimiento del PND (2010-2014)**

Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos			
Indicador	Línea Base	Meta 2014	Realidad 2014
Tasa de desempleo. Total nacional (%)	12,0	8,9	9,1
Brecha de desempleo. Total 24 ciudades (Ciudad con mayor desempleo/Ciudad con menor desempleo)	2,19	1,7	2,14
Reducir la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza	33,2	23,6	N.D.
Reducir la población ocupada que devenga menos de 1 smlmv.	35,5	21,6	48,7 % (23,2 % devengó de 0 a 0,5 SMLMV y 25,4 % devengó de más de 0,5 hasta 1 SMLMV.

La economía colombiana crece, pero el comportamiento del mercado laboral no es consistente ni coherente con esta tendencia de crecimiento del país. Para el 2014 Tasa Global de Participación (TGP) permaneció invariable con respecto a 2013 (64,2 %); por su parte la Tasa de Ocupación (TO) presentó un leve incremento (0,4 puntos porcentuales), ubicándose en 58,4 %, que representa a 21.503.000 ocupados, y la Tasa de Desempleo (TD) solo disminuyó en 0,5 puntos porcentuales, para un total de 2.151.000 desocupados.

**Gráfico N° 9. Tasa global de participación, Tasa de ocupación y Tasa de desempleo (2013-2014)**

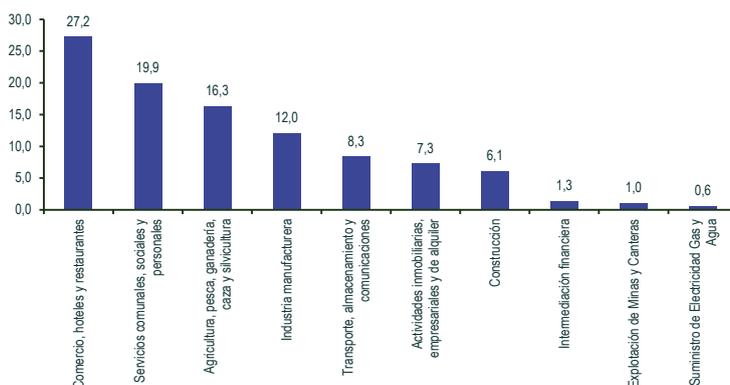


Dos grandes ramas de actividad pertenecientes al sector terciario de la economía concentraron el 47,2 % de los ocupados en el país. Comercio, hoteles y restaurantes, que participó con el 27,2 % del total de ocupados y reportó un crecimiento de 1,4 % con respecto al año anterior; y Servicios sociales, comunales y personales, con el 19,9 % de participación y un destacado crecimiento de 4,1 %. Ambos se caracterizan por concentrar población ocupada a la cual se le vulneran sus mínimos derechos laborales, muchos sin acceso a la seguridad social integral y con remuneraciones precarias.

En tercer lugar se ubicó la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, la cual aportó 16 ocupados de cada 100 a nivel nacional; sin embargo, este sector tuvo una variación de -1,5 %

con respecto a 2013 y se deshizo de 54.000 empleos. En cuarto lugar se encontró la Industria manufacturera, que participó con el 12, % en el total de ocupados y tuvo un incremento de 2,1 % de un año a otro. Vale la pena resaltar que estos dos últimos sectores, a pesar de su importancia dentro de la ocupación, no tuvieron un crecimiento destacado en el total de la economía, y no fueron foco de intervención pública para su posicionamiento como jalonadores del crecimiento del país.

**Gráfico N° 10. Distribución porcentual de los ocupados por rama de actividad económica (2014)**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE.

**Tabla N° 5. Principales indicadores laborales y de protección social para los ocupados del país (2013-2014)**

Concepto	2013	2014
Población ocupada	21.048.000	21.503.000
Tasa de ocupación	58,00 %	58,40 %
Población desocupada	2.243.000	2.151.000
Tasa de desocupación	9,60 %	9,10 %
Población subempleada subjetiva	7.268.000	6.882.000

Concepto	2013	2014
Tasa de subempleo subjetivo	31,20 %	29,10 %
Población subempleada objetiva	2.652.000	2.539.000
Tasa de subempleo objetiva	11,40 %	10,70 %
Población Inactiva	13.015.000	13.172.000
Tasa de inactividad	35,80 %	35,80 %
Porcentaje de la población ocupada que no tiene contrato (ni escrito ni verbal)	47,20 %	46,60 %
Población ocupada con contrato escrito	6.462.000	6.334.000
Porcentaje de la población ocupada con contrato escrito a término indefinido	65,20 %	70,80 %
Porcentaje de la población ocupada con contrato escrito a término fijo	34,50 %	29,00 %
Población ocupada contribuyente al régimen de salud	9.984.000	10.489.000
Participación afiliados cotizantes salud en el empleo total	47,40 %	48,80 %
Población cotizantes a pensiones (voluntario, fondos privados y régimen de prima media)	5.491.424	7.652.406
Participación afiliados cotizantes pensiones en el empleo total	26,10 %	35,60 %
Población ocupada afiliada al sistema de riesgos laborales	8.269.950	8.935.748
Participación afiliados cotizantes riesgos laborales en el empleo total	39,30 %	41,6 %
Población ocupada afiliada a fondo de cesantías (sin el Fondo Nacional del Ahorro)	6.160.784	6.171.333
Participación afiliados a cesantías en el empleo total	29,30 %	28,70 %
Población ocupada afiliada a cajas de compensación familiar	6.759.470	6.879.568
Participación afiliados a cajas de compensación en el empleo total (A marzo 2014)	32,10 %	32,00 %

**Tabla N° 6. Ocupados por ramas de actividad económica a nivel nacional, 2013-2014. (En miles)**

Rama de Actividad	2013	2014	Var. %	Part. %
Ocupados total Nacional	21.048	21.503	2,2	100
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	3.549	3.495	-1,5	16,3

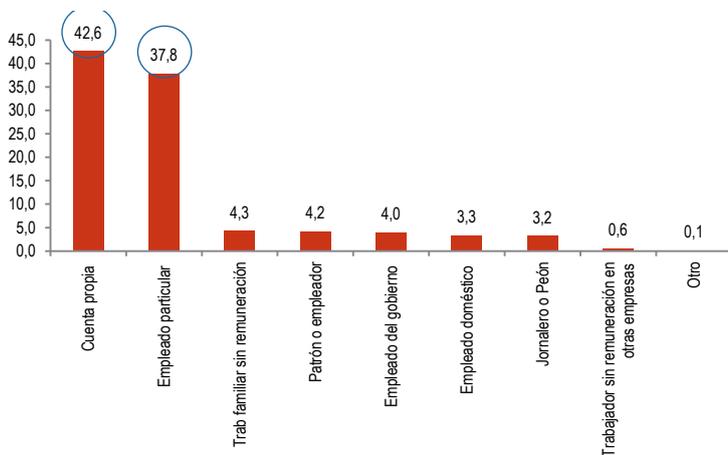
Explotación de Minas y Canteras	224	214	-4,2	1,0
Industria manufacturera	2.533	2.586	2,1	12,0
Suministro de Electricidad Gas y Agua	109	121	11,1	0,6
Construcción	1.220	1.302	6,8	6,1
Comercio, hoteles y restaurantes	5.777	5.859	1,4	27,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.742	1.793	2,9	8,3
Intermediación financiera	290	290	-0,1	1,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	1.489	1.560	4,8	7,3
Servicios comunales, sociales y personales	4.111	4.280	4,1	19,9

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE.

Los ocupados en Colombia continúan agrupándose en dos posiciones ocupacionales: por un lado están los cuentapropistas, con una participación del 42,6 %, que tuvieron un incremento de 1,8 % y suman un total de 9.163.000 ocupados y, por el otro, los empleados particulares, que participaron con el 37,8 % en el empleo total y presentaron una destacada variación del 6,1 % para un total de 8.124.000 ocupados particulares.

Los empleados del gobierno y los empleados domésticos permanecieron invariables de un año a otro con un total de 853.000 y 710.000, respectivamente. Permanece la destacada participación de los trabajadores familiares sin remuneración en el 4,3 %, que junto a los trabajadores sin remuneración en otras empresas concentraron a 1.045.000 ocupados.

**Gráfico N° 11. Distribución porcentual de los ocupados por posición económica (2014)**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE.

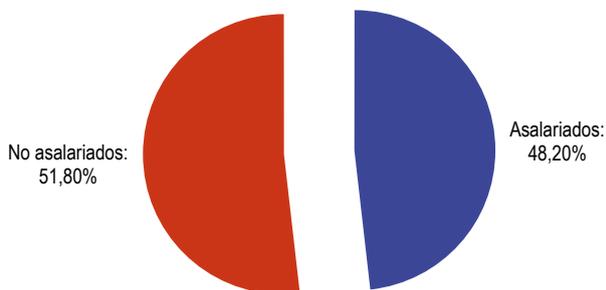
Es importante resaltar que los ocupados bajo la modalidad de cuenta propia define a las personas naturales con un trabajo, profesión u oficio, cuya remuneración depende directamente de la comercialización y venta de los bienes y servicios producidos; se caracteriza además por no contratar a terceros como asalariados para lograr sus metas y objetivos. Del total de cuenta propia, el 58,6 % trabajó en su oficio, el 22,1 % en su negocio; el 8,7 % o hizo por honorarios; el 3,7 % por comisión únicamente y 3,2 % vendiendo por catálogo.

**Gráfico N° 12. Ocupados cuenta propia por tipo de trabajo (2014)**



La mayoría de los ocupados en el país (51,8 %) se caracterizaron por ser ocupados no asalariados; esto es 11.130.000 personas. Por su parte, el 48,2 % se ubicó como asalariado, siendo estos un total de 10.373.000 ocupados. Estos últimos tuvieron un crecimiento del 4 % con respecto a 2013, crecimiento que se vio opacado por el hecho de que los no asalariados siguen creciendo (0,5 %), y se convierten en los más representativos en el empleo nacional.

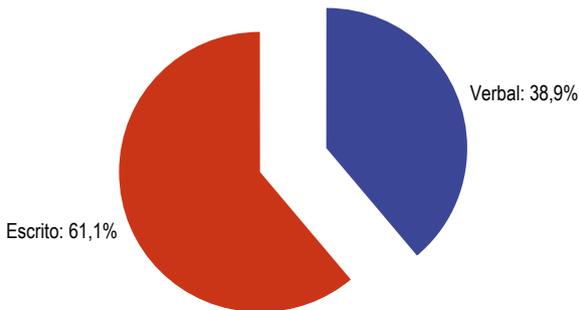
**Gráfico N° 13. Ocupados asalariados y no asalariados (2014)**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE.

Del total de ocupados se encontró que 10.373.000 tienen un contrato de trabajo; de estos el 61,1 % lo tienen de forma escrita (6.334.000) y el 38,9 %, de forma verbal (4.032.000). Del total de trabajadores con contrato escrito, el 70,8 % lo tuvieron a término indefinido y el 29,0 % a término fijo.

**Gráfico N° 14. Distribución porcentual de los ocupados por contrato de trabajo (2013-2014)**



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE.

Para el primer semestre de 2014 existían en el país 1.282.000 ocupados con contratos por intermediación laboral; 44,1 % (565.000) lo estaba a través de una empresa de servicios temporales (EST); 5,0 % (64.000) por una cooperativa de trabajo asociado (CTA); 1,7 % por una empresa asociativa de trabajo y el 49,2 % (632.000) restante estaba en otra empresa.

## **VI. Formalización laboral y empresarial**

Con miras al crecimiento sostenible, a la competitividad y al crecimiento de la productividad, la intención del gobierno en su PND fue establecer una política que atacara los elementos estructurales que generaban la informalidad laboral y empresarial. Sin embargo, a 2014, la informalidad laboral permanece como uno de los principales problemas que tiene el mercado laboral del país.

Dentro del PND se tenía como meta llegar a una tasa de in-

formalidad laboral nacional del 54,4 %. Para el primer semestre de 2014 la tasa de informalidad laboral medida por el acceso a la seguridad social (salud, pensión, riesgos laborales) se ubicó en 63 %. Para las 13 áreas se pretendía llegar a una tasa de informalidad de 46 %; sin embargo, ese propósito no logró consolidarse y, al contrario, se ubicó en el 48,4 %, representando un total de 5.076.000 ocupados en dicha condición. Es importante recordar que en la informalidad laboral se concentra la población con una deficiente calidad de empleo, en cuanto a ingresos, estabilidad, negociación laboral, jornada laboral y acceso a la seguridad social.

Otro indicador para el seguimiento del PND en este tema es la brecha de informalidad existente entre la ciudad con mayor informalidad y la ciudad con menor tasa para las 13 áreas, la cual se pretendía llevar hasta 1,39. No obstante en 2014 la brecha se amplió a 1,62 e, incluso, se ubicó por encima de la línea base, la cual era de 1,50. Cúcuta fue la ciudad que representó la mayor tasa de informalidad: 70,7 %, y Bogotá, la ciudad con menor tasa: 43,7 %. Lo anterior está mostrando que la informalidad sigue siendo una deuda pendiente en el mercado laboral y que de nada vale que el desempleo disminuya cuando este problema persiste y se agudiza.

**Tabla Nº 7. Indicadores de cumplimiento del PND (2010-2014)**

Formalización laboral y empresarial			
Indicador	Línea Base	Meta 2014	Realidad 2014
Informalidad Laboral. Total nacional (Porcentaje informales sobre el total de ocupados)	61,1 %	54,4 %	63,0 % Para el primer semestre
Informalidad Laboral. Total 13 áreas (Porcentaje informales sobre el total de ocupados)	52,3 %	46,0 %	48,4 %
Brecha de Informalidad. Total 13 áreas (Ciudad con mayor informalidad/Ciudad con menor informalidad)	1,50	1,39	1,62
Afiliados al Sistema de Pensiones. Porcentaje	32,0 %	42,0 %	35,6 %
Sistema de Riesgos Profesionales. Número de afiliados	6.766.192	8.766.192	8.935.748
Porcentaje de los ocupados con algún tipo de mecanismo de protección a los ingresos	30,0 %	40,0 %	N.D.
Porcentaje de desempleados que han sido ubicados laboralmente en el marco del Sistema Nacional de intermediación Laboral	4,0 %	15,0 %	N.D.

Debido a que la población informal no cuenta con afiliación a pensiones y riesgos laborales, el PND estableció dos indicadores para hacer seguimiento a la disminución de la informalidad: el porcentaje de afiliados al sistema de pensiones y el número de afiliados al sistema de riesgos laborales.

En cuanto a la afiliación a pensiones, la meta de 42 % de los ocupados afiliados al sistema no se logró; para este último año apenas la tercera parte de los trabajadores estaban activamente cotizando al sistema, 35,6 %, cifra inferior en 6,4 puntos porcentuales a la meta propuesta por el gobierno en el PND; así mismo, se encontró que apenas uno de cada cuatro adultos mayores recibía pensión, por lo que la característica fundamental del sistema era su carácter excluyente.

Tanto trabajadores como empleadores y gobierno coinciden en que es necesario reformar el actual sistema de pensiones, sin embargo no hay coincidencias absolutas en relación con las al-

ternativas de reforma, en torno a lo cual hay discrepancias e intereses contrapuestos. Instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos), entre otras, tienen propuestas que en el fondo están orientadas a fortalecer el negocio de los fondos privados de pensiones y a hacer sostenible fiscalmente el sistema, pero ninguna le apuesta a ampliar efectivamente la cobertura y asegura ingresos para la vejez.

En el caso del sistema de riesgos laborales si bien se superó la meta propuesta para el 2014 en cuanto a número de afiliados, 8.935.748 para este año, la exclusión sistemática de trabajadoras y trabajadores a esta protección social continuó, pues solo el 41,6 % del total de ocupados en el país goza de ella; así las cosas, el gobierno no ha logrado superar la meta de cobertura universal. De cada 100 ocupados están por fuera del sistema de riesgos laborales 58; además, preocupa que del total de afiliados solo el 4,7 % sean trabajadores independientes. Lo anterior es alarmante, máxime cuando la accidentabilidad laboral no se detiene. Para el 2014, los accidentes se incrementaron en 15,7 % respecto a 2013; esa misma tendencia la presentaron las enfermedades laborales y las muertes en el trabajo. En 2014 ocurrieron 580 muertes calificadas, de donde se destacan las ocurridas en el sector inmobiliario y la construcción.

En América Latina y el Caribe la informalidad laboral es persistente y está emparentada con la pobreza y la desigualdad de la región. Si no se toman medidas pensadas y claras la Organización Internacional del Trabajo (OIT) insiste en que pasarán más de 50 años para reducirla a la mitad. Actualmente existen al menos 130 millones de personas trabajando en condiciones de informalidad, lo que representa casi el 47 % de la población laboral. Los datos de esta organización revelan que entre el 20 % de la población con mayores ingresos en la región las situaciones de informalidad afectan al 30 % de las personas. En cambio, entre el 20 % de la población con menos ingresos, 73,4 % están en situación de informalidad (OIT, s.f.).

En Colombia persisten en la informalidad 5.076.000 ocupados, de los cuales 60,5 % eran trabajadores cuentapropistas, es decir, 6 de cada 10 ocupados informales estaban en esa posición. Por sexo fueron las mujeres las que presentaron mayores tasas de informalidad ubicándose 6,3 puntos porcentuales por encima de la reportada por los hombres: 51,8 % y 45,5 %, respectivamente.

Una característica de los ocupados informales es su baja educación. Se encontró que el 51,8 % ha cursado hasta secundaria como nivel máximo, el 28 % hasta primaria y sólo 17,5 % cuenta con educación superior. El resultado de esta situación es que en el país los empleos formales que se generan están cubiertos en su mayoría por la población del quintil de ingresos más alto, aquellos que pueden acceder con más facilidad a estudios superiores.

Para el primer semestre de 2014 la informalidad laboral, según el acceso a la seguridad social en salud se concentró en dos grupos poblacionales: los jóvenes y los adultos mayores. Los primeros, con edades entre 10 y 24 años, reportaron una tasa de informalidad del 68,7 %, mientras que los segundos, con edades de 55 y más años, tuvieron una tasa de 73,8 %. Estas poblaciones han sido foco de las políticas laborales, pero estas no han tenido el impacto esperado en el mejoramiento sus las condiciones de trabajo. Por un lado, los jóvenes no logran incorporarse al mercado laboral en condiciones de trabajo decente, al contrario se incorporan en actividades que amenazan sus perspectivas laborales futuras, disminuye el ahorro y la demanda global en las economías y pueden generar incrementos en la exclusión y la inseguridad social. Por su parte, los adultos mayores, al no cotizar a pensiones, ponen en riesgo su autonomía y sostenibilidad económica en el mediano plazo.

Por otro lado, las ramas de actividad económica que más alta tasa de informalidad laboral tienen, según el acceso a la seguridad social en salud, son aquellas que tienen una alta participación en el empleo total. El sector de Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura participó con el 16,3 % en el empleo total y 9 de cada 10 ocupados en esa actividad estaban en la informalidad (86,4 %); el de Comercio, hoteles y restaurantes participó con el

27,2 % del empleo, pero 7 de cada 10 ocupados eran informales (74,9 %); el de Construcción aportó el 6,1 % del empleo en el país y 7 de cada 10 ocupados se encontraban en la informalidad (70,5 %); el de Transporte, almacenamiento y comunicaciones aportó el 8,3 % del empleo y tuvo una tasa de informalidad de 63,3 %; finalmente, el sector de Industria manufacturera contribuyó con el 12 % de la ocupación del país y 5 de cada 10 ocupados estuvieron en la informalidad (53,3 %).

**Tabla N° 8. Participación de las ramas de actividad económica en el empleo total y tasa de informalidad laboral por rama de actividad (2014)**

Rama de actividad	Participación en el empleo total (%)	Tasa de informalidad según acceso a la seguridad social en Salud (%)
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	16,3	86,4
Explotación de minas y canteras	1,0	46,8
Industria manufacturera	12,0	53,3
Suministro de electricidad, gas y agua	0,6	10,7
Construcción	6,1	70,5
Comercio, hoteles y restaurantes	27,2	74,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,3	63,3
Intermediación financiera	1,3	13,5
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,3	44,7
Servicios comunales, sociales y personales	19,9	42,3

Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE.

La informalidad laboral resulta ser la característica principal de las condiciones laborales y sociales que priman en el país y esto ha conllevado un alto costo social pues esto tiene una correspondencia con los niveles de pobreza y desigualdad. La informalidad se convierte en la forma de garantizar el sustento de la población, ya que obtener un ingreso que si bien permite subsistir, no permite acceder a los múltiples derechos que brinda el

contar con un contrato laboral en condiciones de trabajo decente. Indiscutiblemente se trata de un tema que requiere una activa intervención estatal y, al ser un problema estructural, su solución no se encuentra en el libre mercado.



## **LA FALTA DE INSPECCIÓN EN EL TRABAJO QUE PROTEJA LA LIBERTAD SINDICAL Y LA FORMALIZACIÓN LABORAL AVALAN EL IRRESPECTO A LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES**

La inspección en el trabajo con todo y la implementación de nuevas normas, la asignación de más recursos y el aumento aún insuficiente de inspectores del trabajo no ha impactado la realidad de irrespeto a los derechos de trabajadores y trabajadoras. Mediante las visitas de inspección, investigaciones administrativas o acuerdos de formalización no se ha logrado mejorar los índices de formalidad laboral, ni han disminuido las prácticas de intermediación laboral, ni mucho menos sancionar e impedir los miles de actos de discriminación antisindical, y tampoco se han empezado a generar cambios en la grave impunidad de los crímenes cometidos contra los sindicalistas.

Con todos los cambios anunciados en el sistema de inspección era de esperarse una tendencia de cambio, sin embargo, un indicio de ello es que apenas 8 % de las sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo ha sido en los sectores priorizados, los cuales eran de gran importancia para este Ministerio. Las sanciones aplicadas no logran ser recaudadas y, sobre todo, no han propiciado acuerdos de formalización: menos de 1.500 trabajadores han sido beneficiados con un vínculo laboral directo por vía de esos acuerdos. Los pocos casos de éxito en materia de formalización han obedecido a la acción de las organizaciones

sindicales, como ha ocurrido de manera marginal en los sectores palmero, portuario y minero y, de manera importante, en el sector azucarero.

La intermediación laboral ilegal sigue en el mismo nivel, pues se presentó una masiva mutación de esa práctica, promovida anteriormente por las CTA, pero hoy se hace a través de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), las fundaciones y los contratos sindicales, sin que a la fecha se hayan diseñado programas de inspección especializada para estos casos. En algunos casos se ha intensificado la discriminación a trabajadores sindicalizados, no renovando sus contratos, lo cual dificulta aún más la posibilidad de organizarse para reivindicar sus derechos.

Las organizaciones sindicales, a pesar de la inicial desconfianza e, incluso, temor se han dedicado en los últimos años a buscar organizar a los trabajadores tercerizados, a defenderse de todos los actos de discriminación antisindical a que son sometidos por las empresas, a denunciar ante la Fiscalía, a presentar querrelas ante el Ministerio de Trabajo sobre esos actos, a protestar y, en algunos casos, donde ha sido posible, a negociar y llegar a acuerdos para formalizar y vincular laboralmente a los trabajadores. Todas esas acciones han estado encuadradas en una estrategia de exigibilidad de las nuevas normas y procedimientos diseñados por el gobierno para mejorar el sistema de inspección. Sin embargo, falta un último y necesario componente, que es la voluntad política del Ministerio de Trabajo para generar cambios en donde se evidencie la toma de decisiones que materialicen el respeto por los derechos laborales.

#### **1. “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y Bases 2014-2018: metas incumplidas, cumplidas parcialmente, nuevos retos”**

La necesidad de una real protección a la libertad sindical, a la formalización laboral y al fortalecimiento del sistema de inspección siguen siendo, desde el 2010, el talón de Aquiles en protección a derechos de los trabajadores en Colombia. En el PND 2010-2014, el gobierno inició una serie de compromisos en estos tres temas, sin embargo, si se analiza en clave de metas cumplidas y formulación de nuevas metas que materialicen avances en

estos temas, para el nuevo plan tenemos que lo planeado para realizar en el primer PND, no se cumplió o se cumplió parcialmente, en tanto no logró impactar en cambios sustanciales. Por lo tanto, no se puede afirmar en el nuevo plan que se están dando avances en la superación de la violación a la libertad sindical, intermediación ilegal y mejoramiento del sistema de inspección.

Es necesario empezar aclarando que la idea de hacer el siguiente comparativo tiene como única finalidad el poder analizar qué se cumplió y qué no del PND 2010-2014, para poder evaluar si en el nuevo plan propuesto se tuvieron en cuenta estos incumplimientos y, de esta forma, incluirlos como metas; y cuáles son los nuevos retos del plan 2014-2018.

**Tabla N° 9. Formalización laboral (cambios normativos, cif, reformas esquemas de contratación)**

PND 2010-2014	PND 2014-2018* Retos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Cambios normativos</i> para la formalización [...]</li> <li>- Con el objeto de coordinar la política de formalización del país, se creará bajo direccionamiento del Ministerio de la Protección Social (MPS) la <i>Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF)</i>, la cual integrará a los ministerios y entidades del Gobierno.</li> <li>- Desarrollará las <i>reformas a los esquemas de contratación</i> del país de acuerdo con los objetivos de la política de empleo y mercado de trabajo.</li> <li>- De acuerdo con el Artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, tanto la estructura de contratación del país como el Código Sustantivo del Trabajo, serán regulados por el Estatuto del Trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es necesario mejorar la regulación de los mercados de trabajo, <i>fomentar la formalización</i> e incrementar la productividad.</li> <li>- Se deberán establecer los <i>espacios intersectoriales e interinstitucionales</i> que tengan como objetivo la definición de medidas que promuevan el desarrollo de los mercados laborales en el marco de la política de desarrollo del país.</li> <li>- La inclusión productiva se hará en el <i>marco del trabajo decente</i>.</li> <li>- Se deberá ampliar el concepto de relaciones laborales, de tal manera que <i>cobije a todo tipo de vinculación laboral</i>.</li> <li>- Actualización del <i>marco normativo</i> asociado con los temas laborales, de manera que se ajuste a las condiciones actuales del mercado de trabajo.</li> <li>- Se desarrollará un <i>sistema de seguimiento a la evolución del mercado laboral colombiano</i> en el marco del trabajo decente.</li> </ul>

\* Reducir la pobreza moderada y consolidar la clase media.

*Cambios normativos.* (Meta cumplida parcialmente): para el año 2010 se expidió el Decreto 1429, el cual en su artículo 63 prohíbe la intermediación laboral de actividades misionales permanentes [...], y el decreto 2025 de 2011, el cual possibilitó la realización de acuerdos de formalización como una forma de disminuir sanciones por intermediación laboral ilegal a cambio de vincular trabajadores mediante contratos laborales con vocación de permanencia. Sobre esta meta propuesta, en tanto lo que se pretendía era expedir normas, podemos decir que se cumplió; sin embargo, no se puede perder de vista que a la fecha se sigue a la espera de la reglamentación del Artículo 63 de la Ley 1429, la cual aún los trabajadores y trabajadoras seguimos a la espera, y sin que el gobierno nacional se pronuncie positivamente al respecto.

*Comisión intersectorial de formalización CIF.* (Meta incumplida): con relación a la constitución de esta comisión y a su funcionamiento o logros alcanzados en casos de formalización laboral no se cuenta con ninguna información pública. Existe la Subcomisión de Formalización, que es un espacio que sí se conformó, con la problemática de que solo se ha reunido dos veces. A la fecha, hace más de un año que no se reúne, por lo que desde este espacio no se han logrado generar los impactos que se esperaban sobre la priorización de estrategias de formalización por sectores, y llevarlas a cabo.

*Reformas en los esquemas de contratación.* (Meta incumplida): los diversos esquemas de contratación, que precarizan y deslaboralizan, siguen en asenso sin que hayan sido regulados o acabado mediante reformas. Es el caso de las CTA (que hoy son sindicatos falsos que usan la figura del contrato sindical en las ESP que para intermediar ilegalmente y que están por fuera de lo permitido por la ley), las SAS, las fundaciones, las corporaciones, las cooperativas que siguen en funcionamiento, las universidades etcétera; todas, sin regulación, y con vía libre para la precarización de los y las trabajadoras en el país.

*Expedición del estatuto del trabajo.* (Meta incumplida): esta meta no se cumplió.

*Temas que no se incluyeron en las bases del PND 2014-2018:*

- Reforma en los Esquemas de Contratación.
- Expedición del Estatuto de Trabajo.

**Tabla Nº 10. Formalización laboral en la generación de empleo.**

PND 2010-2014	PND 2014-2018* Retos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Estímulos que promuevan la formalización laboral y empresarial y la creación de empleo.</i></li> <li>- [...] diseño e implementación de un sistema que articule los procesos de intermediación laboral y gestión del empleo, involucrando a actores públicos y privados, así como la permanente <i>participación de interlocutores como los sindicatos y organizaciones comunitarias que desarrollen directamente temas de empleo.</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (a) Realizar sinergias con las demás entidades del Estado que cuentan con ventanillas de servicios de intermediación laboral, para generar una ruta estandarizada de atención; (b) especializar algunos de los centros locales, de acuerdo con la características de la población a atender; (c) generar un sistema de información que permita tanto al sector privado, como al público un mayor conocimiento de los mercados laborales locales y las necesidades de formación del recurso humano.</li> </ul> <p><i>Seguridad Social Integral: empleo y relaciones laborales, aumento de la formalización y la calidad del empleo a través de la afiliación a la seguridad social.</i></p>

\* El Ministerio de Trabajo en coordinación con las entidades que hacen parte de la Mesa directiva de generación de ingresos.

*Estímulos que promuevan la formalización laboral.* (Meta cumplida parcialmente): con la Ley 1429 de 2010 se establecieron estímulos a la formalización laboral, al igual que con el Decreto 2025 de 2011; sin embargo, esto no ha sido suficiente para consolidar una estrategia fuerte de formalización. Se requiere del accionar del gobierno mediante su sistema de inspección laboral, para que se materialicen los procesos de formalización a través de la inspección preventiva o de la investigación administrativa. Dado que a la cultura empresarial no le es atractiva la idea de formalizar por medio de incentivos, se requiere combinar con otras estrategias de presión.

*Implementación de un sistema que articule los procesos de intermediación laboral y gestión del empleo con participación de sindicatos.* (Meta incumplida): los sindicatos participaron en la implementación de este sistema para la articulación de procesos de intermediación laboral y gestión del empleo.

*Temas que no se incluyeron en las bases PND 2014-2018:*

No se incluyó en el nuevo PND la participación de los sindicatos en la implementación de un sistema que articule los procesos de intermediación laboral y gestión del empleo.

**Tabla N° 11. Formalización laboral: campañas, promoción y difusión**

PND 2010-2014	PND 2014-2018* Retos
<p>Para el sector informal de la economía se adelantarán acciones de <i>promoción, divulgación e información sobre los beneficios de acogerse a las iniciativas e incentivos de formalización laboral</i> promovidos por el Gobierno. Desde el punto de vista de control, desarrollará las acciones de control, vigilancia y seguimiento al proceso de formalización.</p>	<p>El Ministerio de Trabajo promocionará los beneficios de la afiliación al Sistema de Seguridad Social y la importancia de la prevención de los riesgos, mediante <i>campañas informativas, a través de medios masivos de comunicación</i> u otros mecanismos, dirigidas a sectores tradicionalmente informales, de manera particular.</p>

\* Promover las ventajas de la formalización entre la población trabajadora

*Promoción, divulgación e información para la formalización laboral.* (Meta cumplida parcialmente): el Gobierno nacional no ha diseñado estrategias fuertes de difusión y promoción para generar impactos en la formalización laboral del país, o por sectores. En el sector de trabajo doméstico solo se logró la formalización laboral pero en clave de regularización de la seguridad social integral, a partir de la expedición de normas que permiten la cotización por días y la afiliación a cajas de compensación, y con algo de difusión; pero, para otros sectores de la economía, se requiere combinar las estrategias de difusión con la labor del sistema de inspección para generar impactos reales en el mejoramiento de los derechos de los trabajadores.

**Tabla N° 12. Libertad sindical desde las subcomisiones y sistemas de información que reflejen avances procesos de negociación**

PND 2010-2014	PND 2014-2018* Retos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se requiere que se <i>desarrollen sistemas de información e indicadores que registren y permitan monitorear los avances en la discusión tripartita de los pliegos</i> de condiciones al interior de las empresas y/o entidades del sector público.</li> <li>- Promover en las regiones mecanismos de empoderamiento de las <i>subcomisiones</i> que reflejen el crecimiento regional y, por consiguiente, del país en materia de derechos fundamentales en el trabajo: a) <i>la libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la negociación colectiva</i>; b) abolición del trabajo forzoso; c) eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo, entre otros.</li> </ul>

\* Promover y masificar los procesos de negociación colectiva en el país, tanto públicos como privados

**Tabla N° 13. Servicio de atención al ciudadano para el fortalecimiento del sistema de inspección**

PND 2010-2014	PND 2014-2018 Retos
Se fortalecerá el servicio de atención al ciudadano con la implementación y el desarrollo de sistemas virtuales de atención y de automatización de procesos y eliminación de trámites.	

*Servicio de atención al ciudadano.* (Meta cumplida parcialmente): este servicio aunque existe, no es funcional para la inspección laboral, pues solo es un sistema que ofrece orientación al ciudadano. Mediante la creación del Centro de Orientación y Atención Laboral (Colabora), el Ministerio dice haber fortalecido sus canales de atención a la ciudadanía. Se plantea que ese Centro ha permitido un crecimiento del 670 % en atención al ciudadano y que logró reducir el tiempo de espera, el cual pasó de tres horas a la atención inmediata. No obstante, a la fecha, Colabora solo tiene presencia en la ciudad de Bogotá, donde los funcionarios no pueden recibir quejas, y solo brindan una simple orientación o filtro a los usuarios y les asignan una cita con los inspectores o les ofrecen una conciliación. En la página princi-

pal de Colabora están plasmadas también las líneas telefónicas nacionales del Ministerio del Trabajo (Ministerio de Trabajo (s.f.); tras lograr establecer comunicación con las mismas, es posible corroborar que estas no funcionan para recibir denuncias y quejas de los ciudadanos sino que se encargan de ubicar a los ciudadanos respecto a cómo llegar personalmente a las distintas territoriales ubicadas en los departamentos, ello luego de tomar los datos de quien se comunica, tales como el nombre, el número de identificación y demás, lo cual a todas luces no garantiza la confidencialidad. Llegado el caso de que un ciudadano requiera presentar una denuncia, querrela o solicitud de investigación administrativa, se le solicita al mismo acercarse a las oficinas del Ministerio, lo cual a su vez tampoco brinda garantía alguna de la reserva de identidad de los trabajadores.

*Tema que no se incluyó en las bases PND 2014-2018:* Preocupa que no se incluyera el tema de la atención al ciudadano en el nuevo PND y que se diera como superada esa necesidad, dado que este sistema aún no cumple con el fin propuesto, toda vez que en la realidad los y las trabajadoras siguen sin tener un sistema de denuncias.

**Tabla N° 14. Capacitación a inspectores del trabajo**

PND 2010-2014	PND 2014-2018 Retos
Para el logro de estos propósitos se adelantarán procesos de cualificación del recurso humano del área de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo, mediante <i>acciones permanentes de capacitación</i> en el uso de sistemas de información y tecnologías de las comunicaciones, en la legislación laboral del país y en metodologías para el mejoramiento de las condiciones de trabajo.	

*Capacitación a inspectores para el mejoramiento del sistema de inspección.* (Meta cumplida parcialmente): de acuerdo con el Ministerio de Trabajo, con la cooperación con la OIT se han capacitado aproximadamente 700 personas en negociación, mediación/resolución de conflictos y se ha entregado una guía pedagógica sobre estos temas a los inspectores en todos los departamentos del país. Se ha observado, sin embargo, que en su

gran mayoría (85 %) los inspectores tienen cargos provisionales, sin estabilidad laboral ni posibilidad certera de poner en práctica las nuevas herramientas y métodos de inspección aprendidos.

En el informe realizado por la Oficina de la OIT en Colombia,<sup>10</sup> la cual adelanta capacitaciones en temas laborales tanto para inspectores y funcionarios del Estado, como para sindicalistas, trabajadores y empleadores, se puede ver en detalle, los procesos de capacitación ofrecidos a los inspectores de trabajo. Por ejemplo, específicamente, la OIT en Colombia ha diseñado e implementado un programa para inspectores: Programa de Capacitación para el Fortalecimiento de la Inspección del Trabajo en Colombia. Este programa contempló: cuatro Módulos de Capacitación, ocho Herramientas en Técnicas de Inspección y 11 módulos Especiales, y tuvo como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia de las investigaciones sobre el uso de modelos que practican la intermediación laboral ilegal, el uso de pactos colectivos y planes de beneficios que no son negociados colectivamente, como forma de desestimular o inhibir la actividad sindical. El mismo se dirigió especialmente a todos los profesionales del sistema de inspección laboral de Colombia, e involucró a 756 personas, que asistieron a cuatro capacitaciones.

El mismo informe afirma que “un 89 %, 91 % y 69 % de los participantes de los Módulos I, II y III respectivamente, reportaron el uso de las Herramientas Técnicas correspondientes en el ejercicio de sus funciones”, algo que nos podría sugerir que estamos siendo testigos a una transformación institucional positiva en la manera en que los inspectores desarrollan sus actividades.

Lastimosamente, la realidad de los hechos contradice las impresiones de primera vista. Primero que todo, la planta de inspectores se divide mayoritariamente en tareas no propiamente relacionadas con la inspección. Segundo, aunque los participantes de los talleres de la OIT hablan positivamente del uso de las nuevas herramientas, sus acciones específicas en el campo de la aplicación de la ley distan de sus pronunciamientos. La OIT en

---

10. Informe Ejecutivo del Proyecto de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo. “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”, diciembre 2012-Marzo 2015.

Colombia sí ha hecho un buen trabajo de capacitación y guía a los inspectores de trabajo en Colombia; además de que ha capacitado a trabajadores, sindicalistas y empresarios en la defensa de sus derechos laborales y en la forma de aplicar la ley en sus prácticas laborales. Pero, después de diseñar, ofrecer y adelantar estos talleres de capacitación, junto con la entrega de los manuales pertinentes, los oficiales de la OIT no tienen el mandato para presionar para que las nuevas herramientas y conocimientos se pongan en la práctica institucional del Ministerio de Trabajo.

*Tema que no se incluyó en las bases PND 2014-2018:* Preocupa que identificada las falencias del proceso de capacitación a inspectores del trabajo no se haya incluido la continuidad de estas capacitaciones con miras al mejoramiento para el fortalecimiento del sistema de inspección.

**Tabla N° 15. Conciliación y resolución de conflictos en el sistema de inspección laboral**

PND 2010-2014	PND 2014-2018 Retos
Se promoverá la <i>conciliación y concertación para la resolución de los conflictos laborales</i> y la divulgación de la IVC del trabajo a los distintos actores de la sociedad, para transformar la cultura de cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social integral del país.	

*Conciliación y concertación para la resolución de los conflictos.* (Meta cumplida parcialmente): el Ministerio de Trabajo argumenta que en el año 2013 adelantó 90.587 conciliaciones laborales (hubo 14.136 sin acuerdo), lo que representa un 20 % de incremento respecto al 2011, y un 4,6 % respecto a 2012. Para 2014 (hasta agosto) el Ministerio dice que hubo un total de 36.513 conciliaciones con acuerdo y 11.286 sin acuerdo. Aunque no contamos con información de todo el año, es más que evidente la disminución en las conciliaciones hechas. Incluso, tomando estos datos y haciendo un promedio para todo el año la cifra alcanzaría 54.769 conciliaciones, lo que significaría una caída de casi el 40 % respecto a los logros de 2013. La notoria reducción en procesos de conciliación hechos por los funcionarios del Ministerio en 2014 preocupa porque, por su tamaño, pareciera una

indicación de reajustes de planta, donde funcionarios dedicados a adelantar procesos de conciliación estarían siendo transferidos a otras esferas del Ministerio.<sup>11</sup>

Los inspectores en sede de conciliación no son competentes para sancionar violaciones de derechos ni intermediación laboral, sino que simplemente realizan una reunión de mediación y solución voluntaria. La brevedad de una cita de conciliación laboral se puede evidenciar a través de una revisión del número de inspectores que se dedican a estas labores en relación con el número de conciliaciones. De acuerdo con el Ministerio,<sup>12</sup> hasta octubre de 2014, había tan solo 37 inspectores, en no más de nueve departamentos, dedicados a adelantar trámites de conciliación y resolución de conflictos; o sea, si confiamos en los datos del Ministerio de Trabajo, cada uno de ellos efectuó, en promedio, más de 986,83 conciliaciones entre enero-agosto del año pasado. Las preguntas que quedan frente de estos datos, serían: ¿qué pasa, en términos de conciliaciones en los restantes 23 departamentos del país? ¿Sí existen allá procesos de conciliación? Si la respuesta es positiva, ¿cuáles funcionarios adelantan dichos procesos y en qué forma su dedicación a la conciliación y resolución de conflictos laborales reducen sus otras labores?

Con respecto al papel que cumple la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), se puede decir que su actividad ha sido dinámica pero poco incidente. Mientras el gobierno enfatiza que en 2013 hubo nueve encuentros de la Comisión, donde se discutieron nueve temas relacionados con el mundo de trabajo (por ejemplo, al protección al cesante, la huelga en el sector público, la política de formalización laboral), las centrales sindicales participantes explican que la Comisión, más allá de su rol de acordar el salario mínimo cada año, no funciona como un espacio de discusión y debate, sino como un lugar en donde el gobierno presenta sus propuestas

---

11. De acuerdo con la Resolución 2143 de 2014 (la cual derogó la Resolución 2605 de 2009), son tres las funciones de inspección en Colombia: 1. Inspección, vigilancia y control; 2. Resolución de conflictos, conciliación y medidas preventivas, y 3. Atención al ciudadano y trámites.

12. Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia, provista a 22 de octubre de 2014.

y las centrales escuchan. Para 2014, la CPCPSL estableció de manera tripartita la agenda temática, la cual tuvo un enfoque sobre cuatro temas: la política de formalización laboral, la huelga en el sector público, los tribunales de arbitramento y la construcción del marco de reparación colectiva del movimiento sindical.

Con respecto a las actividades adelantadas por las subcomisiones departamentales de la CPCPSL, no hay informes consolidados por el Ministerio de Trabajo, el cual, en lugar de sistematizar información sobre los casos discutidos y las actividades realizadas, publica notas de prensa de manera dispersa sobre algunos de los encuentros de esas subcomisiones, dificultando cualquier esfuerzo por hacer un monitoreo sobre sus actividades.

*Tema que no se incluyó en las bases PND 2014-2018:* preocupa que, con miras al mejoramiento y al mantenimiento del tema en el PND, para este nuevo cuatrienio se haya dejado por fuera el asunto de la resolución de conflictos para el fortalecimiento del sistema de inspección laboral.

**Tabla N° 16. Censo sindical para el fortalecimiento del sistema de inspección**

PND 2010-2014	PND 2014-2018 Retos
Finalmente, el MPS elaborará un <i>censo sindical</i> y promoverá un nuevo diálogo sobre derecho del trabajo y productividad, en el cual se estimule el fortalecimiento institucional del país, necesario para promover la formalización laboral y empresarial.	

*La creación del censo sindical, una meta incumplida:* a la fecha, la promesa de un necesario censo sindical no se ha podido consolidar, siendo de vital importancia para el cumplimiento de lo establecido en el Convenio 81 de la OIT sobre la presentación de informes.

*Tema que no se incluyó en las bases PND 2014-2018:* preocupa su no inclusión en el nuevo PND, lo que hace suponer que el Ministerio de Trabajo, para este cuatrienio, no está interesado en mejorar su sistema de información mediante la creación del censo sindical.

**Tabla N° 17. Sistema de inspección, vigilancia y control**

PND 2010-2014	PND 2014-2018 <sup>6</sup> Retos
<p>Además de las acciones de <i>inspección preventiva</i> se desarrollarán <i>programas especiales focalizados a las regiones y sectores caracterizados</i> por mayores niveles de conflictividad e incumplimiento de la normativa laboral. Para esto se implementará un Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo que permita caracterizar el perfil de la <i>problemática sociolaboral del país</i> y que genere los <i>insumos requeridos para la vigilancia</i> de la normativa laboral y de seguridad social integral con énfasis en el control de la evasión y la elusión.</p>	<p>En el marco del <i>trabajo decente</i> y con el fin de contribuir a la formalización laboral, el Ministerio del Trabajo desarrollará una <i>política pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo</i> orientada al reconocimiento pleno de los derechos de los trabajadores, con vinculación de permanencia. a) Revisar y actualizar el marco normativo de prevención, inspección, vigilancia y control del trabajo de manera que se ajuste a las condiciones actuales del país. b) Desarrollar el <i>enfoque de inspección preventivo, con énfasis en el sector rural y sectores críticos</i> como el minero, hidrocarburos y puertos. c) <i>Formular pruebas piloto de inspección móvil de trabajo orientada a ampliar la cobertura en el sector rural</i>. d) Fortalecer la articulación de las políticas de formalización y empleo a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.</p>

\* Fortalecer la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo.

*Inspección vigilancia y control focalizada por regiones y sectores.* (Meta cumplida parcialmente): de acuerdo con el Ministerio, la priorización en los sectores Caña, Palma, Minas, Puertos y Flores incluye el fortalecimiento de la gestión preventiva. El Ministerio dice que, en la actualidad, se adelantan 290 investigaciones por intermediación laboral. No obstante, como respuesta a un derecho de petición reciente,<sup>13</sup> el mismo Ministerio plantea que entre 2012-2014 se abrieron 261 investigaciones por intermediación laboral. ¿Cuál dato debemos creer? Además, de acuerdo con la respuesta del derecho petición, hubo 66 investigaciones en 2011, 118 en 2013 y 77 en 2014, lo cual muestra un estancamiento relativo en términos de la actividad investigativa, que poco parece responder a una nueva dinámica de actuación del Ministerio.

La medida de priorización tenía sentido debido a las altas tasas de informalidad, intermediación ilegal y con graves violaciones a la libertad sindical que se evidenciaban en estos sec-

13. Hecho por la CUT Nacional, al 10 de diciembre de 2014 (N° 185172).

tores. En consecuencia, la acción de la inspección debía estar centrada en la transformación de estas realidades. No se hizo. Cuando pedimos cifras acerca de esta actividad por sectores, con el estado de investigaciones generales, el Ministerio no desagrega de manera adecuada: no hay información por empresas, sector y región.

Y con respecto a las investigaciones en los cinco sectores, la burla discursiva de la priorización queda en evidencia. De acuerdo con datos del Ministerio, el total de sanciones impuestas, entre 2010 y 2014, por violación a las leyes laborales fueron 9.049, y para los cinco sectores solo fueron 33 (datos de 2014).<sup>14</sup> Incluso, en otra tabla publicada por el Ministerio (Mintrabajo, 2014, p.11) se menciona que entre 2012-2013, solo hubo un total de 47 investigaciones por intermediación ilegal en los cinco sectores priorizados,<sup>15</sup> mientras que se hicieron 243 investigaciones en otros sectores; y de las 47 investigaciones, tan solo siete se encuentran en la etapa de formulación de cargos y dos en la de práctica de pruebas. Frente a semejante muestra de inactividad por parte del Ministerio, ¿cómo puede hablarse seriamente de una priorización?

La ENS y varias organizaciones sindicales han hecho esfuerzos por dirigir al Ministerio hacía instancias concretas de intermediación laboral ilegal, muchos de los cuales se hacen en alguno de los cinco sectores priorizados, como manera de destrabar y agilizar la capacidad institucional hacía donde más se debería incidir. La Unión Sindical Obrera (USO), del sector petrolero, presentó, en agosto de 2014, 50 querellas por las prácticas de intermediación ilegal de Ecopetrol y varias de sus contratistas, y hoy en día, ocho meses después, el Ministerio de Trabajo informa que estas querellas se encuentran solo en la etapa de práctica de pruebas para establecer cuáles son reales contratistas y cuales son intermediarias ilegales, cuando lo cierto es que de acuerdo a la Ley 1437 de 2011, tenían un plazo máximo aproximado de 20 días hábiles, entre la apertura de la misma y la práctica de pruebas,

---

14. Datos suministrados por el Ministerio de Trabajo a solicitud de la ENS en agosto de 2014.

15. 3 en azúcar, 3 en flores, 34 en palma, 6 en minas, y 1 en puertos (Mintrabajo, 2014).

para determinar si se haría o no la formulación de cargos. Por otro lado, la ENS, en representación legal de varias organizaciones sindicales, presentó, en diciembre de 2014, 27 querellas por intermediación ilegal. A la fecha (el 1 de mayo de 2015) no ha habido ningún pronunciamiento por parte del Ministerio, incumpliendo el término de 15 días hábiles para determinar si debería hacerse o no la apertura de la indagación preliminar y comunicarse a los interesados o a los sindicatos querellantes.

## **II. Aciertos y desaciertos en las recomendaciones de la OCDE para Colombia**

Para el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se hicieron un conjunto de observaciones al Estado colombiano, entre las que se encuentra la de continuar reformando el mercado laboral para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad.

Sin embargo, preocupa la afirmación de que las regulaciones del mercado laboral y de productos en Colombia se encuentran cerca del promedio de los países de la OCDE, con respecto a la legislación de protección del empleo.

1. La OCDE trae como ejemplo de protección al empleo el hecho de que en el país los contratos de duración determinada se pueden renovar hasta tres veces y el cuarto deberá ser a un año (OCDE, 2015, p. 28), cuando esta realidad va en contra de la estabilidad laboral, en tanto este último contrato se renovará indefinidamente de año en año, pero siempre será un contrato fijo y jamás un contrato indefinido que provea de estabilidad al trabajador.
2. No es cierto que las empresas y el sector público utilizan en gran medida la subcontratación de servicios para reducir costos (OCDE, 2015, p. 28). La política de flexibilización en el sector público al clientelismo, que a través de las cadenas de subcontratación o nóminas paralelas paga favores políticos, aumentando los costos y creando puestos de trabajo que, en muchos casos, son innecesarios y, en el sector privado, esa subcontratación, en su gran mayoría, obedece a políticas an-

tisindicales y a la necesidad de deslaborarizar las relaciones laborales.

3. Razón tiene la OCDE cuando afirma que en Colombia “persisten las dificultades para hacer cumplir los derechos laborales. A pesar del progreso reciente, sigue habiendo un número demasiado bajo de inspectores de trabajo” (OCDE, 2015, p. 28). Al respecto se sabe que existe un número muy deficiente de inspectores en relación con el número de trabajadores y el nivel de violación a la libertad sindical e intermediación laboral ilegal. Con relación a este tema existe una gran ambigüedad en las cifras ofrecidas por el Ministerio de Trabajo en diferentes informes y medios. Para febrero de 2014, el Ministerio dijo<sup>16</sup> que para entonces existían 685 cargos de inspectores de trabajo provistos. Previamente, según el Informe al Congreso, que presentó esta entidad para los años 2013-2014, se dice que entre el periodo de julio de 2013 a junio de 2014, se posesionaron 214 y se retiraron 48 Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y que, y con corte al 30 de junio de 2014, hubo 677 Inspectores Activos (Ministerio de Trabajo, julio de 2014, p. 135). Con posterioridad, en respuesta a nuestra última petición (enviada en agosto de 2014), el Ministerio del Trabajo informó que ha provisto a noviembre de 2014 un total de 703 cargos de inspección laboral. En otro informe del Ministerio, se plantea que se han creado los mecanismos legales para ampliar a la planta de inspectores a 904 y que “han pasado el proceso de selección 683 inspectores” (Ministerio de Trabajo, septiembre de 2014, p. 3). En otra publicación, al Mintrabajo establece que tuvo previsto contar con 723 cargos de inspector a finales de 2014, con lo cual superaba la meta institucional planteada. Y para terminar el enredo numérico, en otra publicación del Mintrabajo, se plantea que, para octubre de 2014, hubo 714 inspectores activos (Ministerio de Trabajo, 7 de octubre de 2014). De acuerdo con la información suministrada por

---

16. Mediante una respuesta a derecho de petición con número de radicado 31193 y fecha del 25 de febrero de 2014.

el Gobierno,<sup>17</sup> más de la mitad de los inspectores provistos (403 de los 703 inspectores) se dedican a tareas de dirección u oficina, dejando una planta de inspectores muy pequeña para dedicarse exclusivamente a las labores propias de un inspector (o sea, hacer visitas, inspecciones e investigaciones en las empresas). Además, el proceso de contratación de la planta de inspectores está en grave violación a los Convenios 81 y 129 de la OIT, teniendo en cuenta que 601 de los inspectores de trabajo están contratados “provisionalmente”, es decir, sin un sistema de carrera o méritos, sin estabilidad y sin independencia.

4. De igual forma, afirma acertadamente la OCDE en su informe que los inspectores carecen de formación, como ya se analizó, y que las sanciones sigue siendo algo problemático (ocde, 2015, p. 28). Evidentemente sigue siendo algo problemático, en tanto, en el periodo 2011-2013, el Ministerio de Trabajo impuso sanciones por un total de \$157.913.478.200; para 2013 estas sanciones llegaron a un total de \$65.078.059.500, las cuales se distribuyeron sectorialmente así: Floricultor \$17.685.000, palmas \$5.305.500.000, portuario \$355.914.000 y otros sectores \$59.398.060.500 (Ministerio de Trabajo, septiembre de 2014). A simple vista desconcierta la vasta cantidad de multas interpuestas, sobre todo conociendo la tradición en Colombia, en la cual las multas por violación a las leyes laborales, siendo tan irrisoria, nunca funcionaban para desestimular su repetición. No obstante, como ya se evidenció en el informe de la ENS de hace un año, sancionar a través de multas millonarias poco tiene que ver con la cantidad monetaria recaudada. Hace un año, el SENA, entidad inscrita dentro del Mintrabajo, no pudo responder sobre el monto exacto recaudado por concepto de las sanciones que tuvieron tanta recepción mediática en favor de la actuación del gobierno colombiano. En efecto esas sanciones millonarias, salvo en ocasiones excepcionales (las cuales ni conocemos), terminaron suspendi-

---

17. Información suministrada por Mintrabajo (en agosto de 2014) Véase: “Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia”. Pregunta N°27.

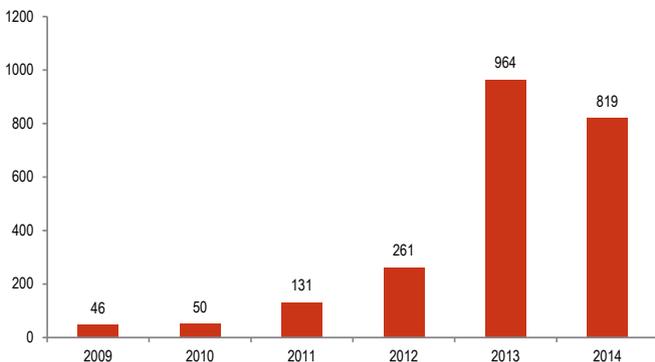
das al momento en que la empresa acusada presentaba una demanda en contra del acto administrativo que imponía la sanción. Con la Resolución 2123 de noviembre de 2013, se eliminó la posibilidad de la suspensión de la sanción. Ahora, si los empresarios pretenden suspender el proceso administrativo de cobro, tendrán que entregar una póliza de caución; así, al menos en teoría, se viabilizaría el proceso de cobro.

Celebramos el cambio administrativo en la forma en que se adelanta el proceso de cobro de las sanciones interpuestas por el Ministerio y sus funcionarios, pero, nuevamente no basta solo hacer ajustes administrativos; antes que todo, estos cambios tienen que llevar a resultados concretos, sino el proceso de evaluación siempre quedará en lo superficial. El Ministerio argumenta que entre 2010 y agosto de 2014 hubo 9.049 sanciones ejecutoriadas por la violación de las leyes laborales y que, para los primeros ocho meses de 2014, hubo 33 sanciones en los cinco sectores priorizados. La pregunta que tenemos es: a ciencia cierta, ¿cuántas de estas sanciones han sido recaudadas? De acuerdo con al Ministerio de Trabajo, a través de información suministrada a la ENS en septiembre de 2014, para el periodo contemplado entre 2010 y hasta septiembre de 2014 se encontraban 7.129 personas naturales y jurídicas a las que se les adelantaba un proceso de cobro coactivo, y existían (a 30 de septiembre de 2014) 4.223 mandamientos de pago por concepto de multas del Ministerio. Del otro lado, hasta la misma fecha, existían 150 resoluciones de prescripción para el año de 2014 y 1.986 resoluciones que ordenan la liquidación del crédito. En total, según reportes de las dependencias regionales del SENA, a 30 de septiembre de 2014, el valor de todos los procesos con mandamiento de pago fue de \$ 43.585.829.318, por concepto de capital. Este monto no es depreciable, pero no llega ni a la tercera parte del monto de sanciones aplicadas por el Ministerio en los años contemplados, y por ende, aunque es evidente una notable mejoría en la actuación del SENA en términos de administrar el trámite de cobro de las sanciones aplicadas por el Ministerio, aún queda mucho espacio para avances.

### III. Capítulo especial: análisis de 1.783 contratos sindicales entre 2013 y 2014 que precarizan, deslaboralizan y desnaturalizan la función sindical

Lo más relevante para este análisis tiene que ver con el gran crecimiento que han tenido los contratos sindicales. Mientras en los años 2009 y 2010 el número de estos contratos en Colombia fue de 46 y 50, respectivamente, para los dos años siguientes se disparó su crecimiento; en efecto, ya para el año 2011 los contratos sindicales llegaron a 131, con un incremento del 162 % en solo un año, y a septiembre de 2012 se registraron un total de 261, más de cinco veces los registrados tan solo dos años atrás. En el año 2013 fueron aproximadamente 964 y en lo corrido del 2014 hasta julio, 819. Estas cifras han sido proporcionadas por el propio Ministerio del Trabajo, en respuesta a derecho de petición con fecha de corte julio de 2014. Esos datos nos muestran el crecimiento de la figura y su expansión por el país, así como otras condiciones de operación que resultan francamente atentatorias contra la libertad sindical y los derechos laborales. El gráfico N° 15 muestra el crecimiento anual y la tabla N° 18, cómo se distribuyen por el país esos 1.783 contratos sindicales:

**Gráfico N° 15. Número de contratos sindicales (2009-2014)**



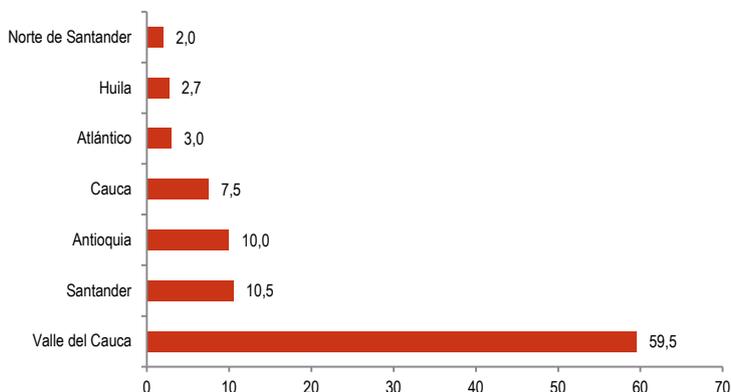
En cifras exactas, los números anteriores se muestran así, incluyendo además la cantidad de sindicatos involucrados en tales contratos:

**Tabla N° 18. Contratos sindicales por departamento**

Departamento	Número de Contratos	Número de Sindicatos	%
Amazonas	3	1	0,2
Antioquia	178	19	10,0
Atlántico	54	7	3,0
Norte de Santander	35	8	2,0
Cauca	133	19	7,5
Cesar	30	10	1,7
Córdoba	10	4	0,6
Cundinamarca	5	4	0,3
Valle del Cauca	1.060	18	59,5
Guajira	2	2	0,1
Huila	48	8	2,7
Meta	8	3	0,4
Quindío	14	3	0,8
Tolima	3	1	0,2
Boyacá	9	1	0,5
Arauca	4	1	0,2
Santander	187	10	10,5
Total	1.783		100,0

Puede verse en la tabla N° 18 que los departamentos más significativos fueron Antioquia, Valle del Cauca y Santander. Para efectos de lo que aquí nos interesa, y atendiendo su importancia como centros urbanos e industriales, se analizaran los dos primeros.

**Gráfico N° 16. Porcentaje de contratos por departamento**



En el departamento de Antioquia se cuenta con un total 178 contratos sindicales. De estos, dos fueron registrados en el año 2012, 108 en 2013 y 68 fueron registrados en el primer semestre del año 2014. El sector público concentró el 91,5 % de los contratos sindicales, para un total de 163 registros, por su parte la empresa privada concentró el 8,5 % restante, esto es 15 contratos sindicales. Por institución se encontró que fueron 18 sindicatos y una federación las organizaciones que se dedicaron a brindar mano de obra a sus contratantes a través de esta modalidad.

Por su parte, en el departamento de Valle del Cauca se registraron en total 1.060 contratos sindicales, lo que lo convierte en el principal departamento con contratos sindicales firmados en el país en los últimos dos años, con una participación del 59 % en el total de contratos sindicales analizados. De estos, 873 fueron registrados en el año 2013 y 99 en el primer semestre del año 2014, para los 88 contratos sindicales restantes no existe certeza frente a la fecha de su registro ante el Ministerio del Trabajo.

El sector público concentró 1.052 contratos sindicales y la empresa privada concentró ocho, en total en el Valle de Cauca fueron 20 los sindicatos que se dedicaron a brindar mano de obra a sus contratantes a través de esta modalidad contractual.

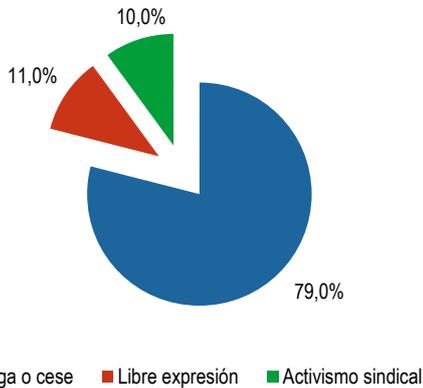
Como se mencionó al inicio, uno de los efectos más nocivos del uso indiscriminado e incontrolado de tal figura es la vulnera-

ción de los derechos de la libertad sindical y el impulso a la intermediación laboral ilegal. Tales situaciones se pueden evidenciar a través de la aplicación de ciertos criterios legales y jurisprudenciales. De acuerdo con esto encontramos que la figura del contrato sindical está permeada de una serie de irregularidades que vulneran esos derechos.

*1) Violaciones a la libertad sindical que desnaturalizan la función sindical*

En el gráfico N° 17 se puede apreciar cómo frente al grupo de análisis, 1.238 contratos, se tiene la evidencia de lo recién afirmado, expresándose en prohibiciones para el ejercicio de cada derecho:

**Gráfico N° 17. Distribución porcentual de los contratos analizados por vulneración**



En cifras, se expresaría de la siguiente forma:

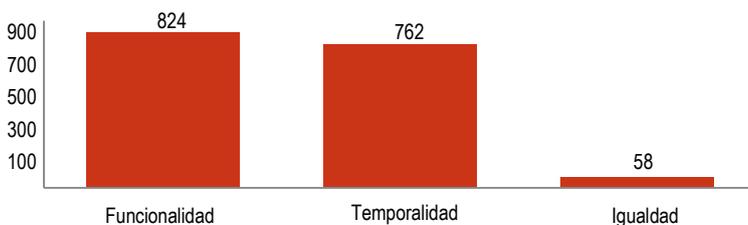
**Tabla N° 19. Distribución de los contratos analizados**

Vulneración	Huelga	Libre expresión	Activismo sindical
Contratos afectados	1.179	170	144

*n) Violaciones por intermediación ilegal que deslaboralizan*

En otro aspecto, el de la intermediación laboral ilegal, la jurisprudencia colombiana ha construido una serie de criterios que una vez verificados en su aplicación, ayudan a confirmar la presencia de tal fenómeno ilegal, que de paso conlleva múltiples vulneraciones de derechos laborales. En este apartado la cantidad de criterios hace necesario que se presenten en dos grupos separados: uno, el atinente a lo misional permanente y el otro a la subordinación. Del total de la muestra (1.238 contratos sindicales), tenemos el siguiente resultado:

**Gráfico N° 18. Criterios para la vulneración a la libertad sindical**



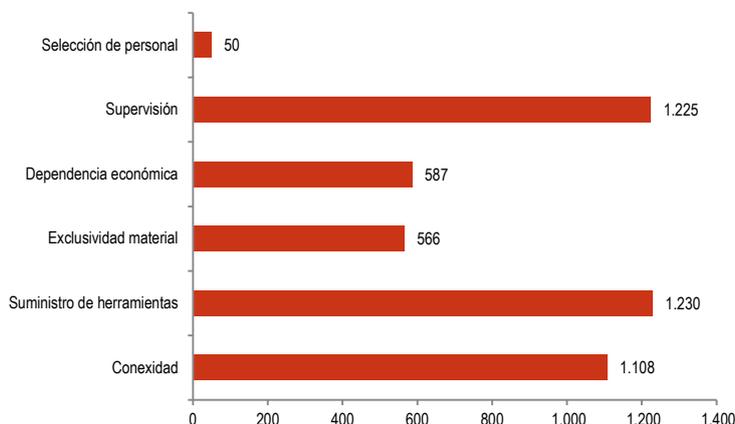
Se evidencia aquí que dos de los tres criterios están ampliamente presentes en los contratos revisados, convirtiéndose así en una constante que refleja las irregularidades. Porcentualmente se verían así:

**Tabla N° 20. Criterios para la vulneración a la libertad sindical**

Total (1.238)	Funcionalidad	Temporalidad/ habitualidad	Igualdad
100	66,6	61,6	4,7

Por otro lado, la subordinación, la encontramos expresada de la siguiente manera:

**Gráfico Nº 19. Criterios de subordinación para los trabajadores en los contratos sindicales**



En porcentajes sobre la muestra se lee así:

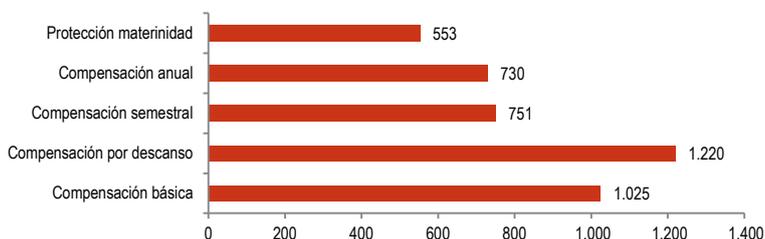
**Tabla Nº 21. Criterios de subordinación para los trabajadores en los contratos sindicales**

Total (1.238)	Conexidad	Suministro de herramientas	Exclusividad material	Dependencia económica	Supervisión o auditoría	Injerencia en la selección de personal
100	89,5	99,4	45,7	47,4	98,9	4,0

*III) Por violación a derechos laborales mínimos legales y constitucionales, los contratos sindicales precarizan*

En lo que respecta a los derechos laborales básicos, o también llamados mínimos irrenunciables, la verificación de sus equivalentes a reconocer en virtud a la participación en la ejecución del contrato sindical, encuentra múltiples interpretaciones o reconocimientos con bases diferentes, que en todo caso no permiten tener claridad sobre el monto a reconocer y las garantías de ello.

**Gráfico Nº 20. Contratos en los que se reconocen**



Porcentualmente la relación sería esta

**Tabla Nº 22. Contratos en los que se reconocen**

Total (1.238)	Compensación básica	Compensación por descanso	Compensación semestral	Compensación anual	Protección a la materna
100	82,8	98,5	60,7	59,0	43,1

Lo anterior no significa que en todos los casos se reconozcan plenamente los derechos referidos, sino que se hace alguno, y que solo el 43,1 % protege la maternidad, el 59 % paga lo equivalente a cesantías y el 60 % paga primas. Es decir, en la práctica, no se garantizan los derechos mínimos, en la forma estipulada por la ley, o en alguna otra equivalente que se esperaría fuere respetada por parte de la “organización sindical” toda vez que se trataría de un sistema de trabajo autogestionario donde cada organización decide autónomamente cómo se redistribuyen los ingresos. Sin embargo, el dejar de reconocer derechos, o reconocerlos de forma irregular, desdice del carácter protector y de los objetivos fundacionales de cualquier verdadero sindicato.



## **AUSENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO DESDE PND 2010-2014: “PROSPERIDAD PARA TODOS”**

El PND 2010-2014 no atendió los problemas estructurales que hoy padecen la salud y los riesgos laborales en el país; solo se propuso atender dos aspectos de toda el conjunto de problemas y necesidades presentes en la salud de las trabajadoras y los trabajadores. El primer aspecto fue el relacionado con la inspección de trabajo y, el segundo, con los procesos de compensación y tiempos de calificación de la pérdida de capacidad laboral por motivo del trabajo.

En relación con la inspección de trabajo, el PND expresó que “El Ministerio de la Protección Social (MPS) fortalecerá el sistema de inspección preventiva, vigilancia y control en riesgos profesionales en el territorio nacional, como instrumento fundamental para incentivar la cobertura al sistema” (DNP, 2010, p. 747). Este problema, que es estructural y esencial para el cumplimiento de las obligaciones que las empresas y Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) tienen con sus trabajadores, fue asumido por el Estado colombiano a partir de la emisión de la Ley 1562 del 2012, que en su artículo 32, le dio facultades al Ministerio del Trabajo para la reorganización de su modelo de Sistema de Inspección, Vigilancia y Control, y de esta manera lograr un mejor resultado en la prevención y control en el campo de riesgos laborales; además se permitió la creación de una Comisión Especial

de Inspectores del Trabajo en Materia de Riesgos Laborales y un Sistema Nacional de Inspectores del Trabajo.

Pero lo escrito en la norma es distinto a la realidad. Este propósito ha avanzado muy poco, puesto que el Ministerio de Trabajo no tiene claro, en sus diferentes informes, el número de inspectores e inspectoras de trabajo con los que cuenta. La cifra manejada en su último informe indica que para octubre de 2014 habían 714 inspectores activos (Ministerio de Trabajo, 7 de octubre de 2014); el problema es que de este total no se conocen cuántos son especializados en los temas de salud y riesgos laborales, pero sí se conoce que más de la mitad de los inspectores provistos (403 inspectores) se dedican a tareas de dirección u oficina, lo cual muestra que hay una planta de inspectores muy pequeña para dedicarse exclusivamente a las labores propias de un inspector, esto es: hacer visitas, inspecciones e investigaciones en las empresas.

El segundo aspecto definido en el PND, es el de la pérdida de capacidad laboral por motivos del trabajo. Allí se dice que

se revisarán y ajustarán los procesos y las acciones de compensación por pérdida de capacidad laboral, causada por limitación funcional en procura del mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores. Finalmente, se debe avanzar en la disminución de los tiempos de calificación y la mejora de los procesos de reconocimientos de prestaciones de origen común o profesional de las personas afiliadas o beneficiarias, con el fin de salvaguardar el derecho de la persona que ve disminuida su capacidad productiva.

En este tema no se ha avanzado prácticamente nada, puesto que tan solo en el segundo semestre del 2013 se emitió el Decreto N° 1352, en el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, y se dictan otras disposiciones.

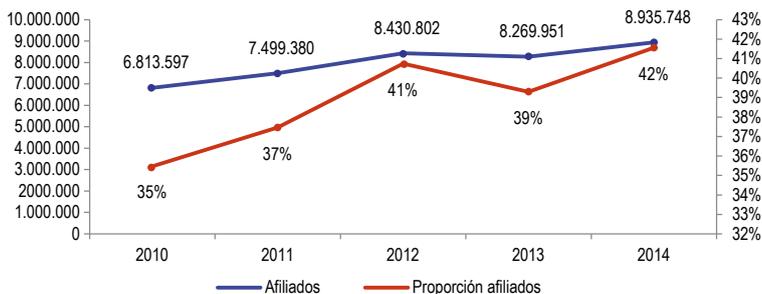
Este precario desarrollo en la aplicación efectiva de una política de salud y seguridad en el trabajo del país, se evidencia con la continua situación de permanente exclusión de una porción importante de trabajadoras y trabajadores.

*Continúa la exclusión sistemática de trabajadoras y*

*trabajadores a la protección social en riesgos laborales:  
no se supera la meta de una cobertura universal*

Si se hiciera un análisis de los datos reportados por la Federación de Aseguradores de Colombia (Fasecolda, s.f.), para 2014 se presentó una mejoría en la afiliación al sistema de riegos, pues se lograron afiliar 665.797 personas más. La situación no es tan alentadora, ya que del total de la población ocupada solo el 42 % está afiliada al sistema, y se deja por fuera de esa protección a más de 12.568.000 trabajadoras y trabajadores; es decir, de cada 100 trabajadores 58 están excluidos de ella.

**Gráfico N° 21. Proporción de los trabajadores afiliados, sobre el total de empleados a nivel nacional (2010-2014)**



**Tabla N° 23. Relación entre empleados y afiliación al Sistema de Seguridad Social en Colombia (2010-2014)**

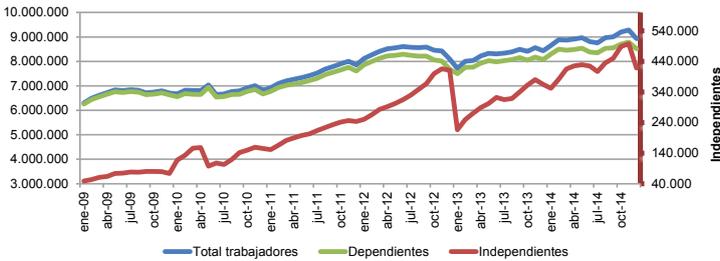
Cobertura SGRL	2010	2011	2012	2013	2014
Empleados	19.213.323	20.019.511	20.696.417	21.048.193	21.503.323
Afiliados	6.813.597	7.499.380	8.430.802	8.269.951	8.935.748
Proporción afiliados	35 %	37 %	41 %	39 %	42 %

Fuente: DANE y Fasecolda. Datos en promedio anual. Consultada en marzo de 2015. Cálculos propios.

Pero la situación es más dramática si se desagrega la cifra de trabajadores afiliados entre dependientes e independientes. Las trabajadoras y los trabajadores independientes solo lograron aumentar el total de afiliaciones desde enero de 2009 hasta diciem-

bre de 2014, del 0,8 % al 4,7 %, a pesar de que el gobierno promulgó normas que permitirían y obligarían a dichos trabajadores su afiliación a ARL. Por tanto, y como se observa en el gráfico N° 22, el incremento observado en las afiliaciones entre diciembre de 2010 y junio de 2014 se debió al incremento registrado tanto en los trabajadores dependientes como independientes, con un mayor peso en los primeros, que son quienes representan más del 95 % del total de afiliados.

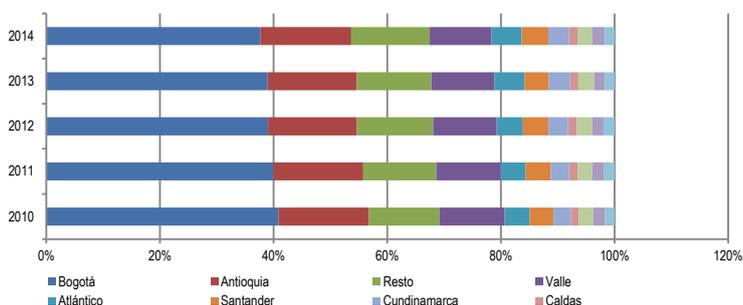
**Gráfico N° 22. Afiliaciones desagregadas entre trabajadores dependientes e independientes**



*Promedio anual de trabajadores afiliados según área geográfica*

Al analizar la distribución geográfica de afiliadas y afiliados, se observa que Bogotá y Antioquia cubren más del 50 % del total de los asegurados en el país. Bogotá es la ciudad con el mayor número de trabajadores afiliados, cuyo promedio de participación entre 2010-2014 fue del 39,2 % sobre el total. Antioquia, por su parte, tuvo un promedio de participación del 15,8 %. En su orden, le siguen Valle (11,2 %), Atlántico (4,8 %) y Santander (4,4 %).

**Gráfico N° 23. Participación porcentual de trabajadores afiliados según área geográfica**



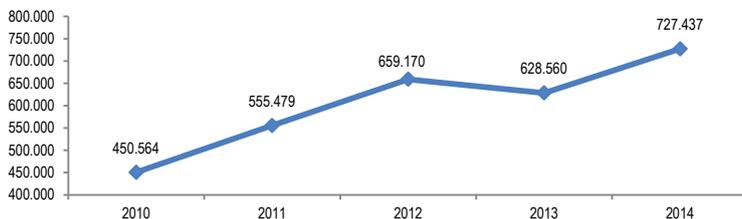
Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015.

Los dos departamentos con menores trabajadores afiliados en riesgos laborales son Vaupés, Guainía y Vichada. Cada uno de ellos presentó un promedio de participación del 0,01 % en el total de trabajadores asegurados en el país, durante el período de tiempo que estamos analizando.

### *La accidentalidad no se detiene*

Entre 2010 y 2014 se observa una evolución en el número total de accidentes de trabajo, con tasas de crecimiento positivas, a excepción de 2013, en donde los accidentes laborales disminuyeron (al igual que el número de afiliados) y la tasa de crecimiento de los accidentes fue negativa (-4,64 %). En efecto, en 2010 los accidentes de trabajo se incrementaron el 11,0 %, respecto a 2009; en 2011, el 23,29 %, respecto a 2010; en 2012, el 18,67 %, respecto a 2010 y, en 2013 hubo una disminución en el número de accidentes del 4,64 %. Por su parte, en 2014, los accidentes de trabajo hasta ahora reportados han aumentado el 15,73 % con respecto a 2013.

**Gráfico N° 24. Evolución de los accidentes de trabajo calificados**



Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015.

Es importante resaltar que las cifras corresponden a accidentes calificados por las aseguradas como “Accidentes de trabajo”; empero, la cifra sobre los presuntos accidentes de trabajo, es decir, aquellos accidentes ocurridos que no son calificados como “de trabajo”, o que todavía están en proceso de calificación, no se han publicado aún y, por tanto, no se pueden tener en cuenta en esta información.

#### *Accidentes de trabajo ocurridos y calificados 2009-junio 2013*

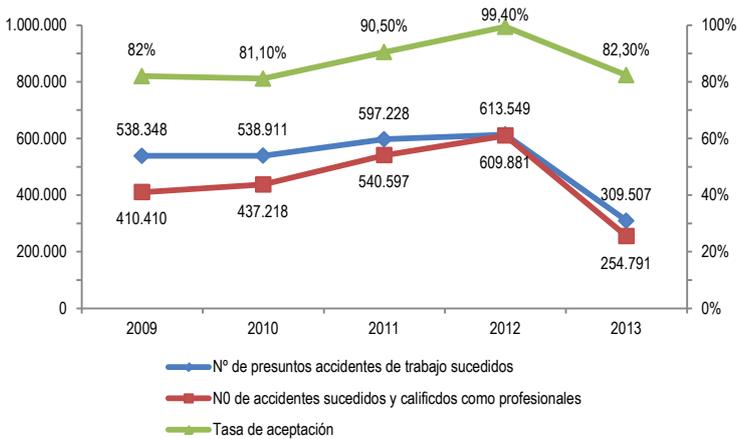
Según el Fondo de Riesgos Laborales del Ministerio de Trabajo, desde enero de 2009 hasta junio de 2013, anualmente se han presentado un promedio de 562.509 presuntos accidentes de trabajo (Fondo de Riesgos Laborales, s.f.); lo que equivale a 46.875 accidentes cada mes; si se considera que una jornada diaria de trabajo consta de ocho horas, ello equivale a aproximadamente 195 accidentes de trabajo cada hora. Volviendo al tema de la calificación, del total de accidentes presentados cada año, solo fueron aceptados alrededor de 499.526 como accidentes de trabajo, lo que equivale al 88 % en cada año, con cifras de calificación para agosto de 2014.<sup>18</sup>

Es alarmante el incremento anual de los accidentes de trabajo, pues entre 2009 y 2010 se reportaron 38.563 más, de 2010 a 2011 se incrementaron en 58.317 y, entre 2011 y 2012, 16.321

18. La calificación de los accidentes de trabajo entre 2010 y 2011 no coincide con la actual cifra de Fasecolda pues según la entidad las cifras son modificadas frecuentemente por las ARL y enviadas para su corrección a esta entidad, la información es un censo de las cifras proporcionadas por las ARL.

accidentes más. Ahora, los datos de 2013 no pueden compararse, pues la información registrada solo entrega datos hasta junio de ese año. Así entonces, estamos hablando de una tasa promedio de crecimiento en accidentes laborales del 7 % anual, ocurridos, mas no calificados.

**Gráfico N° 25. Accidentes de trabajo ocurridos, clificados y tasa de cceptación (2009-2013)**



Fuente de accidentes ocurridos: Ministerio de Trabajo, Fondo de Riesgos Laborales, consultado en octubre de 2014. Fuente de accidentes calificados: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en octubre de 2014. Cálculos propios.

Las actividades económicas en las que se presentan un mayor número de accidentes de trabajo, en números absolutos, son a su vez las actividades con un mayor número de trabajadores afiliados. Entre 2010 y 2014 las actividades con un mayor número de accidentes estuvieron agrupadas dentro del sector Inmobiliario, la Industria manufacturera, la Construcción y el Comercio respectivamente. Las anteriores actividades suman, en conjunto, más del 60 % del total accidentes registrados en el período de tiempo analizado. En orden de importancia se encuentran en primer lugar las actividades relacionadas con el sector Inmobiliario, que a su vez es la actividad con un mayor número de trabajado-

res afiliados (2.135.811 trabajadores en promedio anual). Entre 2010 y 2014 ese sector presentó un promedio anual de 151.813 accidentes de trabajo; es decir, aproximadamente el 7,1 % del promedio de afiliados ha sufrido accidentes de trabajo.

La segunda actividad con un mayor número de accidentes de trabajo es la de la Industria manufacturera con un promedio de 99.357 accidentes de trabajo calificados, y una participación del 16,4 % en los cinco años analizados. Esta actividad ocupa también el segundo lugar entre las actividades con un mayor número de trabajadores afiliados, con 908.587 en promedio entre 2010 y 2014; ello quiere decir que alrededor del 10,93 % de sus afiliados sufrieron accidentes de trabajo, suponiendo que cada accidente corresponde a trabajadores diferentes. Su participación sobre el total de accidentes entre 2010 y 2014, ha sido relativamente estable, con cifras entre el 16 % y 17,1 % sobre el total de accidentes calificados en cada año.

**Tabla N° 24. Participación porcentual del número de accidentes de trabajo calificados, según actividad económica (2010-2014)**

Sector económico	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Inmobiliario	28,9	26,9	24,0	23,3	24,1	25
Industria manufacturera	17,1	16,6	16,7	16,0	16,1	16
Construcción	11,0	13,3	15,6	15,6	16,0	14
Comercio	9,4	9,2	9,2	9,3	9,2	9
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	8,0	7,7	8,8	9,5	8,6	9
Servicios sociales y de salud	5,4	5,0	4,7	5,3	5,1	5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,3	5,2	4,9	5,3	5,8	5
Servicios comunitarios, sociales y personales	3,8	3,9	3,8	4,1	3,8	4
Hoteles y restaurantes	2,2	2,4	2,4	2,6	2,7	2
Minas y canteras	2,8	3,7	4,0	3,0	2,6	3
Administración pública y defensa	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1	2

Sector económico	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Educación	1,9	1,8	1,7	1,8	1,8	2
Financiero	1,1	1,0	0,9	0,9	1,0	1
Eléctrico, gas y agua	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1
Servicio doméstico	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0
Pesca	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Sin Información	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Total	100	100	100	100	100	100

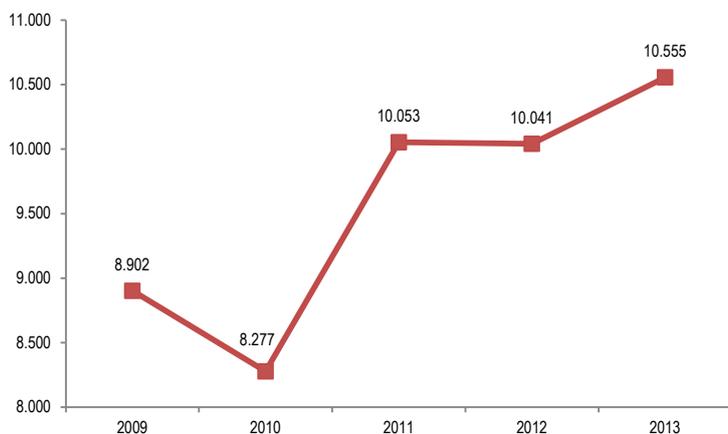
Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015. Cálculos propios.

### *La enfermedad laboral*

Entre 2010 y 2014 la evolución de los casos de enfermedades calificadas como laborales presentó una tendencia creciente, con una caída en 2011. El promedio de las enfermedades padecidas por los trabajadores afiliados y que son calificadas como laborales se encontraba en alrededor de 9.637 casos calificados. Vale la pena resaltar que la incidencia de los trabajadores en algún tipo de enfermedad laboral es mucho menor que la incidencia en accidentes calificados como laborales.

Respecto al número de casos sobre enfermedades laborales, es también importante resaltar que las cifras corresponden a enfermedades calificadas por las aseguradoras como “Enfermedad laboral”, y la cifra sobre las presuntas enfermedades laborales es mayor.

**Gráfico N° 26. Evolución de enfermedades laborales calificadas (2010-2013)**



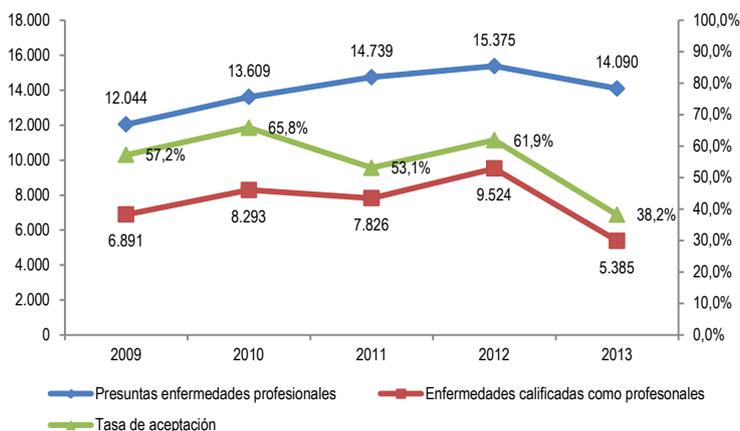
Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015.

Según el Ministerio de Trabajo, entre 2009 y 2012 se presentaron alrededor de 13.691 enfermedades, en promedio anual; de ellas el 59,5 %<sup>19</sup> fueron calificadas como laborales. Más explícitamente, entre enero de 2009 y junio de 2013, 30.938 casos reportados como enfermedad laboral fueron rechazados como tales. La tasa promedio de enfermedad laboral ocurrida entre 2010 y 2012 fue de 18,8 %.

En el gráfico N° 26 se observa cómo, desde 2009, el número de presuntas enfermedades laborales ha estado en constante crecimiento (2013 aún no es comparable con el resto de años), mientras que la tasa de aceptación entre 2009 y 2013 ha tendido a decrecer, ya que en junio de 2013 alcanzó solo el 38,2 % de aceptación. De esta forma, puede decirse que 2010, dentro del período estudiado, fue el año con el mayor nivel de aceptación de accidentes laborales (65,8 %); aun así, ese año 4.316 casos fueron rechazados como tales.

19. La cifra de enfermedades calificadas como laborales corresponde a la información consultada en octubre de 2014, fecha en que se consultó en informe hasta junio de 2013. Podemos esperar que en 2013 la tasa de rechazo sea más alta, pero la calificación tardará más tiempo en ser dada.

**Gráfico N° 27. Enfermedades laborales ocurridas, calificadas y tasa de aceptación (2010-2013)**



Fuente de presuntas enfermedades: Ministerio de Trabajo, Fondo de Riesgos Laborales. Fuente de enfermedades calificadas: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasescolda. Consulta: octubre de 2014.

### *La Mortalidad laboral permanece*

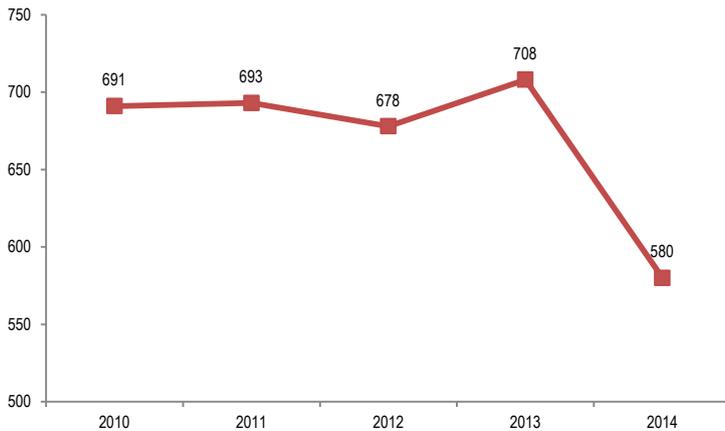
La mortalidad en el trabajo se divide según la causa de su ocurrencia: por enfermedad laboral (EL) o por accidente de trabajo (AT). Generalmente la muerte de los trabajadores afiliados al sistema de salud ocurrió a causa de accidentes de trabajo, pues los casos por enfermedad laboral fueron pocos; esto resulta bastante extraño y preocupante. De tal manera que hacemos el siguiente análisis sobre el número de muertes que hayan sido calificadas por las aseguradoras, teniendo en cuenta que las cifras pueden ser mucho mayores y que las aseguradoras no las están haciendo públicas en forma directa.

En el gráfico N° 26 se observa la evolución del total de muertes calificadas como ocurridas por accidente de trabajo o enfermedad laboral. En él se evidencia una disminución de 13 muertes calificadas en el año 2012 con respecto a las ocurridas en el 2010, pero hay un aumento en 2013 de 30 personas con respecto al año anterior. Puede verse también que en el año 2014

hubo una disminución en 128 personas con respecto al 2013; sin embargo, es de esperarse que los casos realmente ocurridos aún se encuentren en calificación.

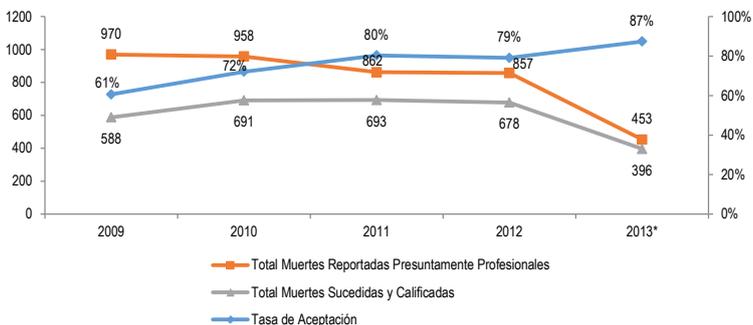
Entre 2010 y 2014 el promedio anual de muertes calificadas fue de 670 trabajadores. De tal manera, que de esas muertes, en promedio dos ocurrieron a causa de enfermedad laboral calificada, y 668 fueron a causa de accidentes de trabajo.

Gráfico. Nº 28 Evolución del total de muertes calificadas por accidente de trabajo o enfermedad laboral



Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015.

Gráfico Nº 29. Porcentaje de aceptación del total de muertes reportadas entre 2009 y 2013\*



Fuente de Muertes Reportadas: Ministerio de Trabajo, Fondo de Riesgos Laborales. Fuente de muertes calificadas: Cámara

El sector económico en donde hubo un mayor número de muertes fue el Inmobiliario, en el cual se calificaron, entre 2010 y 2014, un promedio de 150 muertes por año, lo que se traduce en un promedio de participación anual del 22,4 % en el país. Las actividades que se realizan en ese sector están distribuidas entre las cinco clases de riesgo, y él están representados el 26,7 % del total de afiliados.

**Tabla N° 25. Cifras del total de muertes calificadas y distribuidas según actividad económica (2010-2014)**

Sector económica	2010	2011	2012	2013	2014	Suma	Prom.	Part. %
Inmobiliario	169	146	164	162	108	749	150	22,4
Construcción	80	119	141	150	115	605	121	18,1
Minas y canteras	148	105	89	64	74	480	96	14,3
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	67	78	97	82	86	410	82	12,2
Comercio	59	72	45	59	54	289	58	8,6
Industria manufacturera	62	49	49	73	39	272	54	8,1
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	23	40	36	47	33	179	36	5,3
Servicios comunitarios, sociales y personales	32	31	18	31	26	138	28	4,1
Administración pública y defensa	25	18	10	14	15	82	16	2,4
Eléctrico, gas y agua	5	11	7	5	11	39	8	1,2
Financiero	6	8	6	4	3	27	5	0,8
Servicios sociales y de salud	6	6	3	4	8	27	5	0,8
Educación	1	6	9	5	4	25	5	0,7
Hoteles y restaurantes	5	2	1	5	2	15	3	0,4
Servicio doméstico	0	2	3	3	2	10	2	0,3
Pesca	3	0	0	0	0	3	1	0,1
Órganos extraterritoriales	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Total	691	693	678	708	580	3.350	670	100

Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015. Cálculos propios.

Pero si estas muertes laborales se observan por tasas, el panorama cambia. Las tasas de mortalidad calificada por cada mil afiliados, muestran que es el sector Minero es el que muestra mayores casos a lo largo de los cinco años analizados, siendo el 2010 el año de mayor número de siniestros fatales. En promedio fueron 66,2 % por cada mil trabajadores afiliados. Se puede afirmar también que, las muertes por accidentes de trabajo son la mayoría. Es de anotar que los trabajadores del sector Minero representan el 1,9 % del total de afiliados en el país, y que los datos del Censo Minero de 2012 evidencian la precaria cobertura en riesgos laborales que hay en ese sector, a pesar del riesgo evidente que hay en él. Esto, en parte, debido a la ilegalidad y la informalidad que caracteriza a las actividades relacionadas con las minas y canteras. Por tanto, es de esperarse que las cifras de mortalidad reales sean mucho más grandes que las aquí presentadas.

**Tabla Nº 26. Tasas de mortalidad calificada por cada mil afiliados, según actividad económica (2010-2014)**

Actividad económica	2010	2011	2012	2013	2014	Prom.	% afil.
Minas y canteras	122,5	72,0	50,4	42,0	44,2	66,2	1,9
Pesca	102,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,4	0,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	15,9	16,8	18,2	14,2	13,4	15,7	6,6
Eléctrico, gas y agua	10,9	21,6	12,7	8,6	17,3	14,2	0,7
Construcción	13,3	14,7	13,2	16,3	12,0	13,9	10,9
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	8,0	14,0	11,7	15,5	10,3	11,9	3,8
Inmobiliario	8,7	7,0	7,4	7,4	4,8	7,1	26,7
Comercio	7,6	8,5	4,9	6,3	5,3	6,5	11,3
Servicios comunitarios, sociales y personales	8,3	7,0	3,5	6,7	5,4	6,2	5,7
Industria manufacturera	7,6	5,8	5,2	7,8	3,9	6,1	11,4
Administración pública y defensa	9,2	5,7	2,7	3,6	3,1	4,9	4,6
Financiero	2,6	3,3	2,3	1,6	1,0	2,2	3,2
Hoteles y restaurantes	4,1	1,5	0,7	3,1	1,0	2,1	1,9

<b>Actividad económica</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Prom.</b>	<b>% afil.</b>
Servicio doméstico	0,0	1,7	2,6	3,5	2,1	2,0	1,3
Educación	0,3	1,8	2,5	1,3	0,9	1,4	4,6
Servicios sociales y de salud	1,7	1,5	0,7	0,9	1,6	1,3	5,3
Órganos extraterritoriales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>10,1</b>	<b>9,2</b>	<b>8,0</b>	<b>8,6</b>	<b>6,5</b>	<b>8,5</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cámara Técnica de Riesgos Laborales de Fasecolda, consultada en marzo de 2015. Cálculos propios.

Las sectores de Educación, Servicios sociales y de Salud y Órganos extraterritoriales fueron, por su parte, las actividades con el menor número de muertes por afiliados, ya que menos del 1,5 % de cada mil afiliados sufrió un siniestro calificado que le causó la muerte. La tasa promedio de mortalidad laboral en el país fue entonces de 8,5 % muertes calificadas por cada mil afiliados entre 2010 y 2014.



## **LAS BRECHAS DE GÉNERO NO DISMINUYEN**

### **1. Más mujeres en el mercado de trabajo: menos trabajo decente para las mujeres**

Para el 2014, el 47,6 % de las mujeres y el 69,7 % de los hombres en edad de trabajar se integraron al mercado laboral, lo cual muestra que persiste una alta brecha (22 puntos porcentuales) entre la ocupación femenina y la masculina. Así las cosas, alrededor de nueve millones de mujeres estaban en el mercado laboral, es decir, cinco de cada 10. En los últimos cuatro años la ocupación femenina se ha incrementado en el 2,16% por año, en promedio, mientras que la masculina lo ha hecho a un ritmo más lento (0,78 % anual). De manera progresiva, las mujeres han venido teniendo una más amplia participación en el mercado de trabajo; sin embargo, lo hacen en condiciones estructurales de precariedad y discriminación, fundadas en estereotipos de género.

A pesar de la disminución que se ha presentado en la tasa de desempleo nacional, la brecha de género en materia de desempleo presentó un comportamiento inestable, sin que sea sostenida la tendencia a reducirse, ubicándose en cinco puntos porcentuales para el año 2014, lo cual resulta ser muy alto en comparación con la brecha promedio en América Latina, que

en los últimos años se ha ubicado en promedio en dos puntos porcentuales (Cepal, 2014).

Las mujeres representaron el 46 % de la población en condiciones de trabajo informal. De ese modo son alrededor de cinco millones de mujeres ubicadas en la población inactiva. Es decir, casi cinco millones de mujeres trabajaban en condiciones de trabajo informal y, únicamente, poco más de dos millones han tenido una opción formal de trabajo; lo cual representa apenas el 12 % de la población de mujeres en edad de trabajar.

En general, la distribución de las mujeres en el mercado laboral está mediada por la adscripción a ellas de las actividades del cuidado, que se manifiesta en que lo relacionado con la educación, la salud, la atención al cliente, el cuidado de niños, niñas y personas mayores sea realizado sobre todo por ellas; esto es lo que se ha nombrado como segregación horizontal de las mujeres en el mercado de trabajo.

Las mujeres se ubicaron preminentemente en dos sectores económicos: Comercio, hoteles y restaurantes (34 %) y Servicios comunales, sociales y personales (32 %). La distribución de los hombres mostró una mayor concentración en los sectores de Agricultura, pesca, ganadería (23 %), y Comercio, hoteles y restaurantes (22 %). El mercado de trabajo colombiano sigue siendo rígido en cuanto a la distribución de profesiones y oficios en clave de estereotipos sexistas, lo que se evidencia si observamos que siete de cada 10 personas en Servicios sociales, comunales y personales fueron mujeres, mientras que nueve de cada 10 personas en la Construcción y, ocho de cada 10, en la Agricultura, pesca y ganadería fueron hombres. Son los sectores feminizados los cuales presentaron más altos niveles de desempleo: 24 % en los Servicios sociales, comunales y personales, y 29 % en Comercio, hoteles y restaurantes. De hecho, al analizar las relaciones de género que subyacen a la posición ocupacional, se encontró que el 95 % de las más de 710.000 personas ocupadas en el trabajo doméstico remunerado, fueron mujeres, un sector profundamente precarizado y racializado.

Frente a la segregación vertical de las mujeres (referida a la posición de las estas en las organizaciones), el DANE informó

que solamente el 25,8 % de las mujeres desempeñó un cargo de dirección o autoridad, y representó el 25,7 % de las personas en ese rol, por lo cual predominantemente los hombres estuvieron en la cabeza de las organizaciones. Se puede notar con mayor claridad cómo es un asunto de discriminación de género, si se considera que, en general, las mujeres estaban más capacitadas que los hombres: el 14 % de las mujeres ocupadas (alrededor de 1.290.000 mujeres) había terminado estudios de educación superior, mientras que en los hombres ocupados, la proporción fue del 9,8 %; de otro lado, las mujeres presentaron en promedio 9,8 años de educación, mientras los hombres 8,6.

A 20 años de Beijing, cabe resaltar que el fenómeno de la tercerización e intermediación laboral se ha expandido y ha profundizado las brechas y empeorado las condiciones del empleo, siendo a su vez más rígida frente a la adopción de medidas de corresponsabilidad de los cuidados.

Las empresas acuden a la intermediación laboral con el fin de reducir los costos laborales: las y los trabajadores intermediados reciben menos ingresos que sus trabajadoras y trabajadores directos a término indefinido. La trabajadoras y trabajadores intermediados son un factor de ajuste de las variaciones de actividad, y luego sufren desempleo recurrente, sus ingresos laborales son discontinuados; algunos tipos de intermediados no tienen contrato laboral, no acceden a ciertas prestaciones sociales y no llegan a estar cubiertos por las convenciones colectivas, ni se benefician de sus cláusulas económicas (Osorio y Farrás, 2014).

En cuanto al panorama salarial, las diferencias entre hombres y mujeres saltan a la vista: las mujeres se concentraron entre los rangos salariales de 0 a 0,5 salarios mínimos (smmlv) (30 % de las mujeres), y de 0,5 a 1 smmlv (23 % de las mujeres), mientras que los hombres se agruparon en los rangos de más de 0,5 a 1 smmlv (27 % de los hombres) y de más de 1,5 (24 % de los hombres). Así las cosas, las mujeres representaron el 54 % de las personas que ganaban menos de 0,5 smmlv, y los hombres más del 64 % de las personas que obtuvieron más de 1,5 smmlv.

De otro lado, las mujeres que participaron del mercado laboral tuvieron una doble jornada, pues además de las horas dedica-

das a la actividad remunerada, también se ocuparon del cuidado de otros: la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) arrojó que las mujeres trabajaron en promedio más de 13 horas diarias, y más de 17, en el rango de edad de 25 a 45 años. Las mujeres tuvieron una participación mayor de 26 puntos porcentuales a la de los hombres en estas actividades, y dedicaron a las mismas tres veces el tiempo que aquellos (6:35 contra 2:00), y cuatro veces en contextos de ruralidad (7:37 contra 1:53). Sobresale que el tiempo dedicado al cuidado no varió mayor cosa, según la edad o el nivel educativo, mientras que la participación en el mercado laboral sí se vio altamente influenciada por esos factores. Lo opuesto se presentó en el trabajo remunerado: las mujeres dedicaron al trabajo remunerado apenas un poco más de la mitad del tiempo que dedicaron los hombres (5:11 contra 2:31) (Osorio y Tangarife, 2015. p. 132).

El número de horas dedicadas al cuidado, las cuales no se remunera ni aporta a la obtención de una pensión, representaría el 20,4 % del PIB (más que cualquier otro sector); es decir las mujeres aportarían el 80 %.

Las actividades remuneradas de salud, educación y servicio doméstico aportan apenas la tercera parte del valor agregado generado en la economía, respecto a lo aportado por el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. La distribución social del cuidado está en las familias, y allí en las mujeres. La persistencia de la distribución social inequitativa y feminizada del cuidado, propicia la intermitencia de las mujeres en el mercado laboral, y las mayores condiciones de precariedad que experimentan, pues el cuidado que asumen las mujeres las obliga a optar por unas opciones laborales más flexibles, que, por lo general, se hallan en el cuentapropismo y la informalidad. También, cuando las mujeres participan del mercado laboral formal se reducen sus posibilidades de participar en las organizaciones sindicales, en las cuales podrían posicionar sus necesidades y expectativas en las agendas laborales de aquellos. Con esta imposibilidad lo que ocurre es que se conforma un círculo que propicia y reproduce la discriminación de género.

En la distribución por género de la inactividad y sus tipos

se da cuenta de que casi cinco millones de mujeres se dedicaron exclusivamente a lo relacionado con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. A 2014, el 46 % de las mujeres y el 25 % de los hombres conformaron la población en edad de trabajar “inactiva”; de tal manera que siete de cada 10 personas inactivas eran mujeres. Al indagar por las actividades a las que unas y otros se dedicaron, se encontró que a 2014, el 57 % de las mujeres inactivas lo chizo en oficios del hogar y, el 30 %, al estudio; en el caso de los hombres se dio lo inverso: el 60 % se dedicó a sus estudios y, el 7,4 %, a oficios del hogar. Esta distribución se presentó de manera estructural en el mercado de trabajo, de tal modo que no hubo variaciones importantes en el último cuatrienio.

Entender socialmente el cuidado como un trabajo en todas sus dimensiones, y reconocer su valor económico y social, implicará entender que se trata de una necesidad social, un derecho universal y un asunto impostergable para la equidad de género. El gran reto, después de haberse realizado una medición de los usos del tiempo y del valor aportado por estas actividades a la economía, sería la formulación de políticas que hagan posible la realización del derecho universal al cuidado, por un lado y, por el otro, la transformación de las relaciones de género, que hasta ahora se tornan desiguales para las mujeres, como se puede ver en la mayor carga que llevan en la provisión de cuidados.

Frente al trabajo doméstico remunerado es necesario dar aplicación más amplia al Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de tal manera que se desarrolle un marco regulatorio ajustado a las particularidades de este sector, y encaminado a generar condiciones de trabajo decente. La reciente sentencia de la Corte Constitucional C-871 de 2014 que reconoce a las personas en este sector el derecho a percibir la prima de servicios es un importante avance hacia la igualdad. Sin embargo, la alta informalidad del sector plantea desafíos importantes en materia de formalización laboral e inspección; la desconcentración de esta población plantea la pregunta sobre la realización del derecho de libertad sindical y sobre el conocimiento de los derechos y el empoderamiento para el ejercicio de los mismos. Otro punto de preocupación es la persistencia de

cierto orden simbólico esclavista en este oficio, que obstaculiza que la sociedad reconozca el valor económico y social de este. Frente a las trabajadoras migrantes en este sector existe un vacío de regulación.

## **II. Las recomendaciones de la OCDE sobre la equiparación de la edad de pensional entre mujeres y hombres**

Para el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se realizaron agudas recomendaciones al Estado Colombiano, entre las cuales se sugiere “equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres. Y a mediano plazo incrementar la edad de jubilación y vincularla a la evolución de la esperanza de vida”.

Frente a dicha recomendación cabe decir que no es coherente con la dinámica del mercado laboral y de la protección social colombianos, y mucho menos cuando se analizan sus relaciones de género.

El sistema pensional colombiano está diseñado exclusivamente para trabajadores y trabajadoras de la economía formal, que gozan de relativa estabilidad a lo largo de su vida laboral, condición que no tienen la mayoría. En Colombia prima la exclusión del sistema de protección social (salud, pensión y riesgos laborales), ya que existe una tasa de informalidad para las 13 áreas que sobrepasa el 45 %, y el trabajador cuenta propista, que si bien cuenta con algún nivel de ingresos, no tiene posibilidades para innovar, desarrollarse, hacer parte de economías de escala o pagar su seguridad social (Vásquez y Osorio, 16 de marzo de 2015).

Sin embargo, son las mujeres las que presentan mayores tasas de informalidad: 6,3 puntos porcentuales por encima de la que se reporta para los hombres: 51,8 % y 45,5 % respectivamente. En su mayoría son trabajadores y trabajadoras de famiempresas, de micro y pequeñas empresas, cuya falta de afiliación a la seguridad social se relaciona con dos problemas: primero, el lugar que este tipo de empresas ocupa en la cadena de subcontratación que dominan las grandes empresas nacionales y extranjeras, que

no les deja margen para cumplir con las obligaciones que se derivan del contrato de trabajo, como el pago de un salario mínimo y la afiliación a la seguridad social. Y segundo, fenómenos de evasión que tienen que ver con una cultura de ilegalidad, que se ve reforzada por la ausencia de una política de inspección eficaz por parte de las autoridades del trabajo (Vásquez y Osorio, 16 de marzo de 2015).

Los hombres presentaron mayor índice de afiliación como cotizantes activos: 56,8 %, frente a 43,2 % de mujeres, factor que se agrega a la discriminación que sufren las mujeres en el mercado de trabajo, que es más notoria en cuanto hombres y mujeres deben cotizar las mismas 1.300 semanas para acceder a la pensión, condición que obliga a las mujeres a permanecer más tiempo en el mercado de trabajo, así teóricamente se pensionen dos años antes que los hombres, pues ellas tienen mayores índices de desempleo y de trabajo en la economía informal, y menor remuneración. Además, muchas veces deben retirarse de sus trabajos por no tener ingresos que les permitan pagar una persona que les cuide sus hijos. Y aunque de toda la población adulta mayor pensionada (mujeres mayores de 55 años y hombres mayores de 60), ellas tienen una mayor participación: 54,5 % frente a 45,5 % de los hombres, un 30,4 % de las mujeres pensionadas lo está por sobrevivencia (Vásquez y Osorio, 16 de marzo de 2015).

Las mujeres tienen menos y peores pensiones: tienen mayores dificultades para acumular el número de semanas requeridas y las pensiones suelen ser más bajas, en tanto los salarios percibidos a lo largo de su vida suelen ser menores a los recibidos por los hombres.

El establecimiento de una edad de retiro diferenciada para mujeres y hombres, así como en el número de semanas requeridas para poder acceder a una pensión, obedece a una medida afirmativa, entendida en el derecho internacional de los derechos humanos como una medida temporal para corregir una situación de discriminación, por lo que no se debe entender como una medida discriminatoria. En resumidas cuentas, la igualdad es tratar igual lo igual y diferente lo diferente.

Tanto la Convención para la Eliminación de todas las formas

de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción, así como la OIT en distintas conferencias, coinciden en que este tipo de medidas son necesarias para cerrar las brechas de género y que son estrategias para la superación de la desigualdad.

Frente a las condiciones de desventaja de las mujeres en el mundo laboral, las cuales justificarían un régimen particular para la protección social efectiva, la OIT ha expresado:

Las mujeres acumulan desventajas a lo largo de la vida. Constituyen un colectivo especialmente vulnerable porque muchas de ellas trabajan ya sea sin remuneración o con una remuneración escasa, a tiempo parcial, a menudo con interrupciones, o en la economía informal. En consecuencia, es menos frecuente que tengan derecho a recibir una prestación en concepto de pensión contributiva por derecho propio, e incluso cuando tienen derecho a ese tipo de prestaciones, las pensiones suelen ser muy inferiores a las de los hombres, al haber sido sus remuneraciones menores y al haber cotizado durante menos tiempo. (OIT, 2009)

Conscientes de ello, algunos Estados han implementado ciertas medidas, como el establecimiento de una edad de retiro o el requerimiento de semanas cotizadas diferenciados para mujeres y hombres, los bonos pensionales para las mujeres como un reconocimiento al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. La apuesta en ese sentido sería: igualemos el número de semanas cotizadas y la edad de retiro, siempre y cuando el cuidado no remunerado tenga todas las garantías y se reconozca socialmente como actividad productiva. De otra manera esta pretendida “igualación” sería discriminación.

Como lo puso de relieve la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, la seguridad social debería promover el principio de igualdad de género y basarse en el mismo:

En la mayoría de las sociedades, las continuas desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres suelen afectar a los derechos de las mujeres a la seguridad social... y de considerar la posibilidad de introducir un salario mínimo, cuando todavía no exista. Cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debería disfrutar de las prestaciones de la seguridad social previstas

a tal fin. Además, cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema. (OIT, 2006)

El establecimiento de pensiones en régimen especial para la población “inactiva” dedicada a los oficios del hogar que, como se dijo, concentra a casi cinco millones de mujeres en Colombia, puede ser una medida de reconocimiento del valor económico y social del cuidado, resaltando que serían necesarias medidas adicionales que transformen las relaciones de género en el cuidado.

Frente a la propuesta de la OCDE de ligar la edad pensional con la esperanza de vida, vale retomar lo dicho por la OIT en su Conferencia de 2009: “para muchas personas vivir más tiempo también significa vivir con recursos escasos durante un período más largo, de forma que la pobreza en la vejez es una de las principales preocupaciones actuales”. De este modo, si bien es cierto que la esperanza de vida en general se ha incrementado, persisten fenómenos como la feminización de la pobreza, la discriminación de género en el empleo, y aun las cargas de cuidado en las edades más avanzadas es importante (Osorio, 2014), ya que muchas de estas mujeres son parte de las redes de apoyo de otras mujeres para que puedan participar en el mercado de trabajo.

Así las cosas, medidas más coherentes con las relaciones de género en el mundo laboral serían mantener la diferenciación en la edad pensional, introducir un número de semanas cotizadas diferenciadas para mujeres y hombres y crear bonos pensionales para las mujeres, que por lo menos cubran las cotizaciones hasta un año después del parto, y otros créditos pensionales que representen un reconocimiento al trabajo de cuidado, que mayormente realizan las mujeres. Para que estos factores pudieran equipararse para mujeres y hombres, tendrían que haberse superado las desigualdades de género en el trabajo; de tal manera que se requeriría una transición lo suficientemente larga que incorporara mecanismos para lograr dicha equidad y, de esta forma, poder contemplar medidas diferenciales para las mujeres con mayores desventajas. No de otra forma podría considerarse el desmonte de las medidas afirmativas en esta materia.

### III. Agenda laboral de las mujeres para la paz

Que las voces de las mujeres sean escuchadas y sus propuestas conformen las agendas de paz, es una obligación del Estado, una garantía de sostenibilidad de los acuerdos y un compromiso que desde la mesa de conversaciones asumieron tanto el Gobierno como las FARC-EP cuando en uno de sus comunicados manifestaron la necesidad de incorporar el enfoque de género “particularmente con lo relacionado con las mujeres y la comunidad LGTBI” (Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia-FARC-EP, Septiembre 11 de 2014). También se señaló que “la inclusión de un enfoque de género en un proceso de paz como éste no tiene antecedentes en el mundo, y marca un hito en la construcción de los acuerdos alcanzados y por alcanzar” (Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia-FARC-EP, Septiembre 11 de 2014), para lo cual se determinó la conformación de una subcomisión de género que aportaría sus recomendaciones a los textos de los acuerdos y en los temas de la agenda aun por discutir. Indudablemente, esto constituye un reconocimiento al aporte de las mujeres a la democracia, la economía y la paz.

A la fecha, se han realizado acuerdos en tres de los temas definidos en el Acuerdo General (Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia-FARC-EP, septiembre 11 de 2014), el cual estableció, entre otros aspectos, la agenda de las conversaciones: 1) política de desarrollo agrario integral; 2) solución al problema de las drogas ilícitas y 3) participación política. Las organizaciones y movimientos de mujeres han hecho incidencia para que los acuerdos partan de una idea de paz creadora de condiciones de equidad y justicia social, transformadora de imaginarios de discriminación y exclusión en razón del sexo y la expresión de género. Así las cosas, considerando que las mujeres han vivido los efectos del conflicto armado de manera diferenciada y desproporcionada,<sup>20</sup> es justo que disfruten de los beneficios de la paz, de tal manera que el posacuerdo impacte las relaciones de

---

20. Así se ha reconocido en el derecho internacional, particularmente con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y en Colombia a partir de la Sentencia T-025 de 2004 y su auto de seguimiento 092 de 2008.

género y subvierta la discriminación histórica de las mujeres en las distintas esferas de la vida; una de ellas, el mundo del trabajo.

Tanto en los informes presentados por la Comisión de Memoria Histórica como en los mismos acuerdos preliminares firmados por el Gobierno y las FARC-EP, la desigualdad estructural y las condiciones de pobreza, particularmente del campo colombiano, y las mínimas posibilidades de la representación política del campesinado, así como la estigmatización y supresión de los movimientos y organizaciones sociales y de la movilización y la protesta han sido algunas de las causas más importantes de esta confrontación que ha persistido por más de 60 años.

En este contexto, la realización de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales, constituirían una verdadera plataforma para una paz duradera, pues tras la superación de la desigualdad y la exclusión se actuaría sobre las causas directas de la confrontación. En efecto, que las mujeres alcancen en pie de igualdad los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición, así como la expectativa de avanzar significativamente hacia la equidad de género en el propósito de corrección de injusticias que supone un marco para una paz sostenible y duradera, son las apuestas del movimiento social de mujeres y una obligación para los actores del conflicto que impone el derecho internacional de los derechos humanos.

Ciertos instrumentos de derecho internacional sobre los derechos humanos de las mujeres, fundamentan la importancia de una agenda laboral de las mujeres para la paz. La Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción, señala que “la paz está indisolublemente unida a la igualdad entre las mujeres y los hombres y al desarrollo”. En la Constitución de la OIT se consagra que “la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”, donde se resalta el deber de protección de las mujeres y la realización de principios ligados a la equidad de género como tareas necesarias para el logro y mantenimiento de la paz. Asimismo, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se “exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a

los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, las obligaciones correspondientes en virtud [...] de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW y su Protocolo Facultativo”,<sup>21</sup> donde uno de los temas de mayor preocupación es la discriminación en el mundo del trabajo, incluyendo el reconocimiento y redistribución del trabajo no remunerado.

De este modo, partiendo de una apuesta política para una paz duradera es un imperativo que el marco para la paz sea transformador de las relaciones de género en el mundo del trabajo: si las mujeres han experimentado de manera diferenciada y desproporcionada las consecuencias del conflicto armado,<sup>22</sup> no pueden quedar excluidas de los beneficios de la paz.

Un argumento adicional para el necesario impulso de una agenda laboral de las mujeres en el marco de la construcción de la paz, más allá de que es indispensable para el logro de la justicia social en condiciones de igualdad, es que la violencia antisindical debilitó profundamente la agenda laboral de las mujeres en el país y constituyó una forma de debilitamiento del movimiento social de mujeres. Y es que, además de las dimensiones que han alcanzado las violaciones de derechos humanos contra ellas en este marco, que entre 1977 y abril de 2015 ascienden a 3.144 casos, los contenidos simbólicos y semánticos de la violencia antisindical,<sup>23</sup> han generado efectos colectivos particulares en sus organizaciones; de tal modo que ha sido una herramienta que ha

---

21. Resolución 1325 (2000) Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000. Núm. 9º. Asimismo.

22. Ello se reconoce en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en Colombia a partir del Auto de seguimiento 092 de 2008 de la Corte Constitucional.

23. “La violencia [antisindical] contra las mujeres tiene una carga semántica, simbólica e instrumental particular, en tanto se presentan como prácticas de explotación del contenido simbólico culturalmente otorgado al cuerpo de las mujeres, de tal modo que se inscribe un sentido de terror como mensaje a un colectivo en un contexto en el que prevalece la idea de que el cuerpo de las mujeres es propiedad de los hombres. (Cumbre Nacional de Mujeres Sindicalistas. Cali, Octubre de 2014. Enfoque de género en la reparación colectiva al movimiento sindical: participativo y transformador. Documento de trabajo).

“El cuerpo degradado y sometido de la víctima muestra que se busca mandar un mensaje de poder a los otros a través del cuerpo de las mujeres: ¡Miren hasta dónde somos capaces de llegar! ¡Entren en pánico con nuestras advertencias!” (Casas, 2012)

servido a los objetivos de tal fenómeno.

La Cumbre Nacional de Mujeres Sindicalistas<sup>24</sup> insistió en que entre los efectos colectivos de la violencia antisindical contra las mujeres se hallan, entre otras: 1) la reducción o desaparición de organizaciones de mujeres con agendas laborales o que apoyaban movimientos sindicales dentro o fuera de su estructura; 2) la obstaculización de la organización sindical de las mujeres; 3) el debilitamiento de las agendas laborales en el movimiento social de mujeres; 4) el menoscabo y exterminio de los liderazgos femeninos y la obstaculización del relevo generacional; 5) agudizando la discriminación de género en las estructuras sindicales; 6) una mayor afectación de sectores y profesiones feminizadas, como los de la salud y la educación; 7) el debilitamiento de la inclusión de las expectativas y las necesidades de las mujeres en las reivindicaciones de las organizaciones sindicales; 8) la desaparición de las demandas de las mujeres referentes a sus condiciones y posición en la sociedad y la cultura, a propósito del rol sindical complejo, que dimensiona un espectro mayor del laboral; 9) la consolidación de la discriminación y violencia estructurales contra las mujeres en el mundo del trabajo y 10) el rompimiento del tejido social, como consecuencia de las violencias contra las mujeres en el marco de la violencia antisindical, a partir de sus roles en sus familias, sus lugares de trabajo, sus organizaciones y comunidades.

Las mujeres del movimiento sindical, en especial las de las centrales sindicales del país, han venido promoviendo una agenda laboral de las mujeres que complementaría las demandas para la construcción del pos acuerdo que ha presentado la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz,<sup>25</sup> y que deberían incluirse como parte

---

24. Cumbre Nacional de Mujeres Sindicalistas. Cali, Octubre de 2014. Enfoque de género en la reparación colectiva al movimiento sindical: participativo y transformador. Documento de trabajo.

25. La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz realizada en octubre de 2013, convocó a más de 450 mujeres de todos los sectores para recoger sus propuestas buscando participar como agentes en la construcción de una paz estable y duradera. Sus recomendaciones fueron enviadas a la mesa de conversaciones el 15 de febrero de 2015. El comunicado está disponible en: <http://humanas.org.co/archivos/documentocumbre.pdf>

de una agenda laboral para la paz.<sup>26</sup> Algunos de sus puntos son los siguientes:

Revisión de las condiciones de discriminación a las que han sido sometidas las mujeres trabajadoras, la precarización y brechas de empleo y salariales, e implementar políticas efectivas para disminuir estos fenómenos. La ratificación y el cumplimiento de los tratados internacionales de los derechos de las mujeres y de las normas nacionales.

En consideración a la dinámica laboral excluyente para las mujeres, el Comité de la CEDAW efectuó en el año 2013 algunas recomendaciones al Estado Colombiano para que tome medidas encaminadas a reducir las brechas de género y la segregación horizontal y vertical de las mujeres, entre ellas la reglamentación de la Ley 1496 de 2011 sobre equidad salarial, con miras a incorporar plenamente el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor; la aplicación efectiva del Programa Nacional de Equidad Laboral; la aprobación de medidas afirmativas para la igualdad en el mercado de trabajo, con enfoque interseccional; medidas para eliminar la segregación horizontal y vertical de las mujeres, vigilar de cerca las condiciones de trabajo de las mujeres en el sector no estructurado y garantizar su acceso a los servicios sociales y a la seguridad social, entre otras.<sup>27</sup>

Acoger las recomendaciones del Comité CEDAW a la vez que las que han realizado las Comisiones de Expertos de los Convenios 100 y 111 de la OIT sobre igualdad de remuneración y sobre igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación, respectivamente, debe hacerse en atención a lo citado arriba sobre la Resolución 1325 de las Naciones Unidas, que obliga a los Estados a dar aplicación a todo el marco de derechos de las mujeres en un contexto de construcción de la paz.

---

26. Las centrales sindicales CUT y CTC en conjunto con federaciones como UITA, ISP, ICM, INDUSTRIALL, promovieron esta agenda como parte de las acciones en el marco de la conmemoración del 8 de marzo, Día Internacional por los Derechos de la Mujer Trabajadora, en 2015.

27. Comité CEDAW. Recomendaciones al Estado Colombiano. Octubre 29 de 2013. Disponible en: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Observaciones-CEDAW-VII-VIII-Informe-Colombia.pdf>

El reconocimiento del valor económico y social del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, así como la generación de condiciones de trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico, donde una gran proporción ha sido víctima del conflicto armado.

Como ya se referenció, los resultados de la ENUT, realizada por el DANE, mostraron que la distribución social del cuidado en Colombia es inequitativa: las cargas de cuidado están mayormente asignadas a las familias, y allí, a las mujeres.

En consideración a que la actual distribución social del cuidado representa una aguda forma de discriminación para las mujeres, involucra condiciones de precariedad para el trabajo doméstico remunerado y repercute en la forma en que aquellas participan en el mercado de trabajo, el país debe avanzar hacia la configuración de una política nacional sobre este oficio, que resuelva las necesidades actuales y futuras que de él se derivan y que sea transformadora de las relaciones de género.

Fomentar el empoderamiento de las mujeres y promover su derecho de libertad sindical, de manera que puedan participar efectivamente en procesos de negociación colectiva en las empresas y sectores y, en general, en el diálogo social, incluso con el Estado, en particular en el trabajo doméstico y la informalidad.

En efecto, en los acuerdos así como en las recomendaciones realizadas a aquellos por parte de la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, se resalta la importancia de la participación de las organizaciones de mujeres en la formulación e implementación de las políticas públicas para la paz. Sin embargo, es también fundamental promover la participación de las mujeres y la inclusión de sus aspiraciones en las organizaciones sindicales y los procesos de negociación colectiva, pues esta tiene un profundo potencial transformador de las relaciones laborales hacia formas más incluyentes y con mecanismos correctores de la discriminación y la violencia de género; asimismo, es impostergable promover la creación y el fortalecimiento de organizaciones sindicales en sectores de la economía feminizados. De otro lado, sectores como el trabajo doméstico y el trabajo precario, que suponen el cuenta-

propismo y la informalidad, representan claros retos para el ejercicio de la libertad sindical de las mujeres.

Como claramente se expresa en los acuerdos preliminares, es fundamental contar con movimientos sociales fortalecidos y con mecanismos para la verdadera incidencia y el diálogo social para lograr una paz duradera y un tránsito hacia una verdadera democracia, por lo que las mujeres deben poder participar en todos los escenarios, lo cual incluye la promoción del desarrollo de sus capacidades. Transformar los estereotipos tradicionales de género frente al trabajo y las organizaciones sindicales, y promover la participación de las mujeres en estas organizaciones, incluyendo su participación en los espacios de dirección y liderazgo no debería ser una agenda paralela e independiente, sino que debe hacer parte de las apuestas del movimiento sindical, teniendo presente que el debilitamiento de sus liderazgos y agendas ha sido una de las consecuencias más claras de la violencia antisindical contra las mujeres.

La participación de las mujeres en todas las instancias y espacios de concertación, implementación y seguimiento de la reparación colectiva al movimiento sindical es fundamental para restablecer un mundo sindical con las mujeres en el centro. Para las mujeres víctimas de la violencia antisindical, la reparación transformadora implicaría el diseño e implementación de una política integral que garantice sus derechos al acceso a la justicia, a la igualdad y equidad en el mundo laboral.

La violencia antisindical contra las mujeres se ha empleado sistemáticamente como instrumento para debilitar al movimiento sindical, lo cual ha tenido efectos colectivos a partir de sus contenidos simbólicos particulares, que justificaron su uso reiterado para el debilitamiento de las organizaciones y la supresión de “lo sindical”. Los hechos de violencia antisindical contra las mujeres en el ejercicio de su rol sindical por razones de género son violaciones de derechos humanos; no constituyen hechos de segunda categoría.<sup>28</sup> Adicionalmente, son actos en contra de las

---

28. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 se señaló que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indi-

defensoras de derechos humanos, lo cual constituye uno de los temas de mayor preocupación actual para el logro de la igualdad de género.<sup>29</sup>

De otro lado, convergen dos formas históricas de discriminación en este fenómeno: en primer lugar, por el hecho de ser mujer es afectada por una cultura machista que se expresa en el mundo del trabajo en la asignación de roles del cuidado y en su segregación vertical, lo que genera circunstancias de exclusión del mercado laboral y, en coherencia, de espacios de diálogo social como las organizaciones sindicales; en segundo lugar, se trata de una cultura que es, a la vez, fuertemente antisindical, por lo que el rol de mujer sindicalista genera un escenario complejo exclusión, en tanto se yergue, si se quiere, como una identidad “retadora” de los imaginarios tradicionales del “ser mujer”.<sup>30</sup> De hecho, los casos de asesinato a mujeres con relación al ejercicio de su rol sindical constituyen “feminicidios” o crímenes de odio.

En la reparación colectiva al movimiento sindical deben aplicarse las directrices del derechos internacional de los derechos humanos para que sea incluyente de las mujeres y transformadora de su realidad de discriminación y violencia de género: la Resolución 1325 y otras relativas a Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Declaración de

---

visible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional” (num. 18).

29. Ello fue planteado por las organizaciones de la sociedad civil en el 59° Período de Sesiones de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, realizado del 9 al 20 de marzo de 2015. Asimismo, el Comité de la CEDAW, en sus recomendaciones al Estado colombiano mencionó como una de sus preocupaciones “las diferentes manifestaciones de violencia, como las amenazas y la violencia sexual de que son objeto las dirigentes y las defensoras de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado; y la falta de medidas adecuadas de protección de esas personas”, y en ese sentido recomendó que se “establezca un programa de protección de las dirigentes y las defensoras de los derechos humanos que tome en consideración sus necesidades y realidades desde una perspectiva de género y diferenciada; y asigne suficientes recursos humanos y financieros para su aplicación”.
30. Cumbre Nacional de Mujeres Sindicalistas. Cali, Octubre de 2014. Enfoque de género en la reparación colectiva al movimiento sindical: participativo y transformador. Documento de trabajo.

Beijing y su Plataforma de Acción y la CEDAW, entre otras, como se mencionó arriba.

En ese sentido, las mujeres deben tener una amplia participación con capacidad de incidencia en la reparación colectiva al movimiento sindical, a tenor de la Declaración de Beijing sobre el papel de las mujeres para el logro de la paz en contextos de conflicto armado, “para que las mujeres desempeñen en pie de igualdad una función en la tarea de lograr y mantener la paz, deben alcanzar responsabilidades políticas y económicas y estar representadas debidamente en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones”.<sup>31</sup>

Las relaciones desiguales de género al interior del movimiento sindical se vieron endurecidas en este contexto de violencia; en ese sentido, acciones transformadoras y que promuevan los liderazgos y la participación de las mujeres, como el impulso sus agendas laborales en las organizaciones, y el fomento de la creación de organizaciones sindicales en los sectores feminizados, están llamados a ser parte integrante de las agendas de reparación al movimiento sindical. Un marco de reparación colectiva debería considerar la diversidad al interior del colectivo, incluso por circunstancias adicionales al género, como la edad, la etnicidad, la territorialidad, entre otras.

La implementación de políticas para evitar la reproducción en los medios de comunicación de estereotipos de discriminación contra las mujeres y de estigmatización por la afiliación a un sindicato.

Como parte de los acuerdos preliminares en la mesa de conversaciones, se destaca la medida para eliminar la estigmatización a los movimientos sociales y fortalecerlos para la paz. Hay muchos imaginarios que desmontar sobre el sindicalismo como movimiento social. Frente a la equidad de género, deslegitimar el imaginario masculinizado que existe sobre las organizaciones sindicales, es fundamental para que las mujeres se afilien a estas organizaciones y puedan participar en pie de igualdad con los hombres, e impulsar la agenda laboral de las mujeres.

---

31. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. (1995). Párrafo 134.

Ello implica el uso de un lenguaje incluyente, que los rostros de las mujeres hagan parte de la imagen del sindicalismo, que las estrategias para la creación, crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones sindicales sean diseñadas con un enfoque interseccional y que sean visibilizadas las apuestas de las mujeres en aquellas, entre otras. Implica también la implementación de medidas para reducir la brecha tecnológica, de tal manera que se desarrollen capacidades para que las mujeres aprendan a emplear las TIC y le den un uso estratégico.

La garantía de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el trabajo y la compatibilidad de la vida familiar, personal y laboral. Medidas de eliminación, prevención y sanción de conductas de violencia basada en género en las empresas públicas y privadas.

El fenómeno de la violencia de género en el lugar de trabajo no ha sido lo suficientemente documentado en Colombia: se desconocen sus dinámicas diferenciadas en las mujeres, sus lógicas y discursos en el mercado laboral, las posibilidades de acceder a la justicia y persisten grandes desafíos para la aplicación de la Ley 1257 de 2008 en su componente laboral, entre otros aspectos. Actualmente las centrales sindicales se han unido a la campaña de la CSI para que se discuta en el seno de la OIT un convenio relativo a la violencia de género en el lugar de trabajo.

Algunos instrumentos del Derecho Internacional que han sido ratificados por Colombia se refieren al tema, y le generan obligaciones al Estado ante la comunidad internacional: entre las recomendaciones al Estado colombiano por el Comité CEDAW están: la de establecer canales seguros y confidenciales de información y denuncia de los casos de discriminación y acoso sexual en el lugar de trabajo, la supresión de las circunstancias atenuantes para los autores de actos de acoso sexual, y el velar por que tengan un acceso a la reparación; asimismo, el velar por que las mujeres tengan un acceso adecuado a las medidas de protección y apoyo previstas en la Ley 1257 de 2008 (CEDAW, 2014).

#### iv. La igualdad de género en los Planes Nacionales de Desarrollo

##### *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”*

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) anterior se planteó, como estrategia, el desarrollo de mecanismos de medición del trabajo no remunerado y la puesta en marcha de acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades. En efecto, se realizó la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo, cuyos resultados fueron presentados por el DANE a finales de 2013, y en los cuales se mostró cómo la actual distribución social del cuidado adjudica mayores cargas a las mujeres, como ya se mencionó. Es necesario que se formule e implemente una política pública que permita avanzar hacia la configuración de un sistema nacional de cuidados y una mayor articulación institucional para lograr cubrir las necesidades del cuidado y transformar la actual distribución injusta y, en particular, promover la mayor participación de los hombres en el trabajo reproductivo.

Para el diseño de los indicadores y las metas del PND 2010-2014 se parte apenas de tres indicadores: la reducción de las brechas de género en materia de participación en el mercado laboral, en materia de desempleo y en materia de remuneración.

**Tabla N° 27. Participación de hombres y mujeres en el mercado laboral**

Indicador	Mujeres	Hombres
Tasa de Ocupación	47,6	69,7
Tasa de Desempleo	11,9	7,0
Tasa de Informalidad	51,8	45,5
Rango salarial de 0 a 1 smmlv	53,4	45,3
Rango salarial de más de 1,5 smmlv	18,6	23,8

En cuanto a la participación en el mercado de trabajo persiste una brecha de 22 puntos porcentuales, que dista mucho de la

meta fijada, la cual pretendía que se pasara del 22,4 % en 2010 al 20,4 % en 2014. Frente a la brecha de desempleo, se estableció la meta de que a 2014 esta pasara de 6,6 puntos porcentuales a 3,2. Sin embargo, este indicador mostró que el comportamiento de esta brecha fue de 4,05 y 7,01 puntos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente. En materia salarial, el 53 % de las mujeres se concentraron en el rango salarial de entre 0,5 y 1 smlmv, y solo el 36 % de las personas que recibieron más de 1,5 smlmv fueron mujeres.

Con apenas estos tres indicadores para la acción hacia la equidad de género en el trabajo se dejan de lado aspectos que pueden decir más de las condiciones de trabajo decente para las mujeres, como establecer planes para la inspección laboral en temas de discriminación y violencia, el incremento de las mujeres que ocupan cargos de autoridad o dirección en las empresas, el incremento de convenciones colectivas con enfoque de género, los mecanismos para garantizar el acceso a la justicia en materia laboral, entre muchas otras posibles.

Otra observación frente al anterior plan, es que el diseño de las estrategias para la igualdad carecían de un enfoque interseccional, de modo tal que la sociedad aún se concibe como una serie de grupos homogéneos, sin considerar las particulares y más profundas situaciones de vulnerabilidad de muchas mujeres, como es el caso de las mujeres rurales, pobres, afros, indígenas. Sería necesario que los indicadores y metas se hubieran planteado en términos de la generación de acceso al empleo en condiciones decentes y superación de discriminación y violencia de género en el trabajo para mujeres, según habiten en zonas rurales o en cabeceras, según su identidad étnica y según su edad, entre otras.

*Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”*

Entre las acciones que se señalan en el nuevo plan para la equidad de género en el mundo del trabajo, en la estrategia que pretende promover el enganche laboral y la calidad del empleo para jóvenes, mujeres y víctimas, se determina que el Ministerio del Trabajo, en articulación con las entidades competentes deberá

emprender la creación de mecanismos para la formalización de los sectores con mayor participación de mujeres, para incrementar la participación de las mujeres en sectores masculinizados, generar incentivos para las empresas que implementen medidas de conciliación de la vida laboral, personal y laboral, promover transformaciones en los estereotipos de género en materia del empleo a través de campañas y estrategias de comunicación, fortalecer la estrategia de Equipares, así como fortalecer la ruta de empleo urbano y rural para las víctimas del conflicto armado. Vale la pena también mencionar que dentro de la estrategia de Consolidación de la Política Pública de Equidad de Género, se establece la implementación del marco normativo establecido en la Ley 1257 de 2008 para la eliminación de la violencia contra las mujeres, la cual se expresa en el mundo del trabajo.

A la hora de señalar los indicadores y metas, únicamente se introduce el indicador de desempleo femenino. El plan no hace referencia a la reducción de brechas de género en la dinámica del mercado laboral, y del tiempo y la participación en el trabajo reproductivo, ni de la disminución en la segregación horizontal y vertical de las mujeres; ello representa un retroceso en comparación con el plan de desarrollo anterior, aun dentro de sus limitaciones en este sentido. Sí se mencionan, sin embargo, brechas territoriales generales frente a lo urbano-rural, que se esperaría que puedan impactar las brechas existentes entre las condiciones de vida y trabajo de mujeres urbanas y rurales.

Frente a las estrategias señaladas en este plan, cabe realizar las siguientes observaciones y sugerencias:

- El gobierno debe ampliar su margen de diálogo con el sector empresarial en el tema sobre la equidad de género mucho más allá de la estrategia de Equipares; un sistema de incentivos no es suficiente. Es preciso anotar que el Estado colombiano ha ratificado convenios de gran importancia en materia de empleo, como los convenios 100 y 111 de la OIT sobre la igualdad de remuneración y sobre la no discriminación en el empleo, respectivamente; asimismo, otros instrumentos de derecho internacional de carácter vinculante sobre los derechos de las mujeres, como los de la CEDAW y

los de la Convención de Belém Do Pará, le imponen claras obligaciones en la interacción con quienes emplean, entre ellas, mecanismos efectivos de protección y acceso a la justicia y la inspección laboral de las autoridades del trabajo, entre otros. Asimismo, la mayor participación de las mujeres en los escenarios de diálogo social debe promoverse como parte de las acciones para el empoderamiento político de las mujeres.

- Se hace urgente que se realicen estudios de diagnóstico sobre la forma como se presenta la violencia basada en género en el mundo del trabajo, y que se dispongan mecanismos para eliminar la vulnerabilidad de las mujeres ante este fenómeno, en especial en el de la precariedad laboral o en aquellos en los cuales la relación se desarrolla en entornos privados, como en el servicio doméstico. El diseño e implementación de estrategias y protocolos de inspección laboral en materia de discriminación y violencia contra las mujeres es impostergable para la aplicación efectiva de la Ley 1257.
- Si bien a lo largo del plan se hace referencia a la concentración de las cargas del cuidado en las mujeres y su relación con las desventajas que ello representa en su participación en el trabajo remunerado, no se establecen las acciones directamente encaminadas a impactar las relaciones de género que allí se hacen presentes, más allá de la promoción de medidas de conciliación. Parece que aún no se reconoce la necesidad de concebir un sistema nacional de cuidados que responda a las necesidades presentes y futuras de cuidado y redistribuya socialmente esas cargas.
- Fortalecer del Programa de Atención Diferencial a Víctimas que hoy prestan algunos centros de empleo, que incluya su ampliación, revisión y ajuste.
- Es necesaria una más clara intervención en sectores feminizados y masculinizados para impactar esta segregación, y para generar condiciones de trabajo decente para las mujeres. Sectores como el trabajo doméstico, las flores y las confecciones, presentan altos índices de precariedad, explotación y tercerización. Se recomienda generar estrategias consecuen-

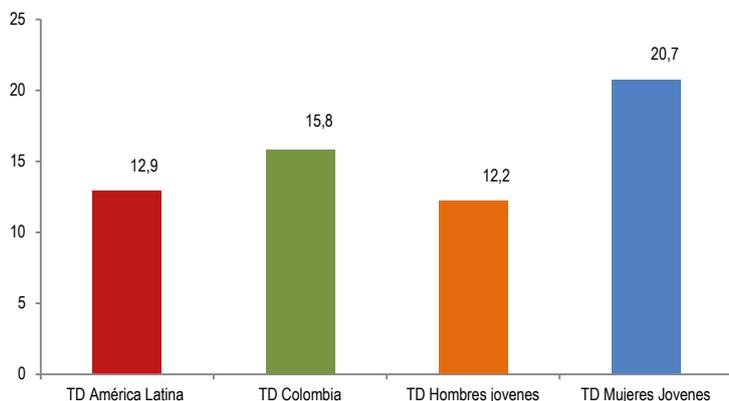
tes con las particularidades y dinámicas de los sectores, de tal modo que haya mayores probabilidades de impactar de manera sostenible las relaciones de género.

## **LOS JÓVENES CONTINÚAN EN CONDICIÓN DE DESVENTAJA EN EL MUNDO LABORAL**

Los jóvenes entre los 14 y los 28 años de edad representaron para el año 2014 el 32,7 % de la población en edad de trabajar (11.871 millones de personas en este rango de edad) y, de estos, seis millones eran económicamente activos. La tasa de desempleo para este mismo año fue del 15,8 % (1,1 millones de jóvenes desempleados). Esto significó una disminución de 0,6 puntos porcentuales con respecto al año 2013.

Las mujeres jóvenes continuaron siendo las más afectadas en el mercado laboral, pues la tasa de desempleo para ellas estuvo más de 8 puntos por encima que la de los hombres jóvenes (20,7 % contra 12,2 %, respectivamente). Además, ellas presentaron una inactividad del 50 %, mientras que la de los hombres jóvenes solo alcanzó el 20 %. La principal rama de actividad en que se ocuparon los y las jóvenes fue Comercio hoteles y restaurantes (29,1 %), a la que le siguieron Servicios comunales y sociales (18 %) e Industria manufacturera (12,4 %) (DANE: Anexo Juventud, 2014).

**Gráfico N° 30. Tasa de desempleo ( $\tau$ ) juvenil en América Latina y Tasa de desempleo juvenil en Colombia, por sexo**



El PND 2010-2014 trazó como meta reducir la tasa de desempleo juvenil del 21,6 % al 16,1 %. Podría decirse, entonces, que ese objetivo se cumplió; pero fue un objetivo limitado en sus alcances y en su contenido: en sus alcances, dada la magnitud de la disminución, 5,5 puntos porcentuales, es decir, una meta de crear 770 mil empleos para jóvenes en cuatro años, que, sin embargo, mantendría la tasa de desempleo muy por encima de la del promedio de América Latina, que según la OIT fue de 12,9 % (OIT, 2013). Además, siguió siendo una tasa superior a la nacional en cerca de siete puntos porcentuales. En su contenido, en tanto la calidad de los empleos de los jóvenes no mejoró, a pesar de los esfuerzos que se plantearon en la Ley 1429, “de primer empleo”.

El plan también estableció la educación como prioridad para el desarrollo de la población joven, entendida como proceso que inicia en la primera infancia hasta la formación para el trabajo en la juventud. Así lo planteó el plan en el capítulo IV, para la igualdad de oportunidades:

Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación

de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.

Según el PND, Educar con pertinencia para la innovación y productividad “busca formar el recurso humano requerido para incrementar la productividad y hacer más competitivo al país”. No obstante, el índice de la educación en el país, que salió a la luz pública el 25 de marzo, demostró que, en una escala de 1 a 10, Colombia presentó los siguientes resultados: primaria: 5,13, secundaria; 4,90 y media: 5,53. El informe mostró también que ninguna región alcanzó los seis puntos de calificación. La Andina obtuvo 5,3 puntos; la Pacífica, 4,7; la Orinoquía, 4,6; la Amazonia, 4,4 y la región Caribe resultó ser la de peor desempeño general, con un escaso 4,3. Además, de acuerdo con un informe de la OCDE, el gobierno colombiano invierte menos recursos en educación que Argentina, Brasil Chile y México.

En términos de educación superior en 2014 Colombia obtuvo una cobertura de más de 2 millones 220 mil estudiantes, un incremento de 550 mil cupos en los últimos cuatro años. Con esta matrícula, el país alcanzó una tasa estimada de cobertura en educación superior del 47,8 %, registrando un incremento de más de 10 puntos porcentuales frente al año 2010, y de 2,3 con respecto al 2013 (Ministerio de Educación Nacional, 2015). Pero, según la Encuesta Distrital de Juventud de 2014 solo el 16 % de los jóvenes de Bogotá logró llegar a la universidad, y el 15,2 % pudo pasar al nivel técnico o tecnológico por razones de costos de la educación (Semana, .14 de diciembre de 2014).

En lo que corresponde a la creación de empleos, el PND no avanzó más allá de la propuesta de emprendimiento, introducida en los noventa como política de empleo, y la escuela como principal ente encargado de implementarla: “se diseñarán estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollen actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel

de la educación media”. Lo paradójico y contradictorio de esta política es que fue diseñada supuestamente bajo un enfoque de trabajo decente, y pretendió disminuir el desempleo para todos; pero, en especial, el de una población a la que se le ha ofrecido esta idea de autorresponsabilizarse por tener trabajo sin unas condiciones reales para concretarlos, y desestimulando la responsabilidad que desde una perspectiva de trabajo decente debe tener el sector público y privado para crear empleos de calidad.

Las cifras demuestran la limitación de esta propuesta, dado que solo el 1 % de los jóvenes están en la posición ocupacional patrón o empleador, y la segunda tasa de ocupación de los jóvenes estuvo como cuenta propia, una ocupación que no responde a las expectativas de autoempleo de calidad. La mayoría de los y las jóvenes se desenvuelven en la informalidad, sin afiliación a la salud contributiva y sin hacer aportes para pensiones.

#### *La juventud en el nuevo PND*

Que un país logre estándares de trabajo decente depende de que se desarrollen muchos factores previos a la edad de trabajar: factores en la infancia y en la juventud. Esto lo han entendido los países que hacen esfuerzos importantes en materia de políticas públicas para estos momentos vitales. La educación académica, productiva, las políticas sexuales y reproductivas, de salud que promueven el desarrollo personal y el disfrute de los derechos humanos garantizan mayores posibilidades de desarrollo productivo en un contexto globalizado y de cambios permanentes.

La brecha laboral existente hoy entre hombres y mujeres jóvenes y adultos en las condiciones de ingreso al mundo laboral responde a brechas anteriores de acceso y posibilidades para niños y niñas, igual que las brechas entre sector rural y urbano. De acuerdo con datos del Ministerio de Educación, de cada dos adolescentes que entran al sistema educativo en la ruralidad colombiana, solo uno se gradúa. La cobertura bruta urbana es casi el doble que la rural (80 % más alta). En Bogotá y Boyacá, por ejemplo, la cobertura es cuatro veces más alta que en Guainía, Vichada y Vaupés; el triple de Guaviare y La Guajira; y el doble de Chocó, Nariño y Cauca. La tasa de analfabetismo de La Gua-

jira rural es del 60 %, y uno de cada tres estudiantes de Chocó es analfabeta.

El nuevo plan se plantea el reto de mejorar la calidad de la educación básica a través del establecimiento de la jornada única, una estrategia que bien implementada podría disminuir las brechas de cobertura y tiempos de aprendizaje.

El ingreso de la juventud al mercado laboral debe mirarse también en términos de libertad; es decir, un ingreso de acuerdo al momento vital, ya que un ingreso forzado por condiciones de pobreza y falta de oportunidades redundará en condiciones laborales precarias, sustentadas en la necesidad de ingresos o de ocupación del tiempo.

En este segundo periodo, el gobierno de Juan Manuel Santos tiene la tarea de enfrentar una de las principales barreras para el empleo juvenil: la falta de experiencia que aducen las empresas, tanto para no contratar como para contratar en condiciones precarias. Además, la libreta militar como requisito para acceso al trabajo. Para 2014, 539 mil jóvenes no contaban con ella, en un contexto de paz esta situación no debería ser una limitante para el acceso al trabajo.

También es un reto implementar acciones de vinculación laboral de jóvenes en situación de discapacidad y jóvenes en conflicto con la ley, y mucho más con una posible firma de la paz, generar posibilidades de formación para el empleo con reales vinculaciones laborales en condiciones de trabajo decente.

Los compromisos del Ministerio de Trabajo para este cuatrienio incluyen: “pacto por la erradicación del trabajo infantil, pacto por el empleo como servicio público, pacto por la calidad del trabajo y las empresas productivas, pacto por la formalización y pacto por la protección a la vejez”. Temas que competen de manera directa a la juventud y que, si se logra avanzar en ellos, propiciarán las condiciones para que una nueva generación de jóvenes acceda al trabajo decente y, por tanto, lleguen a la vida adulta y la vejez en las mismas condiciones.

Los nuevos programas que ha anunciado el Ministerio para la Juventud son “Talentos para el empleo” y “40 mil primeros empleos”; estos requieren de alta inspección y seguimiento, de

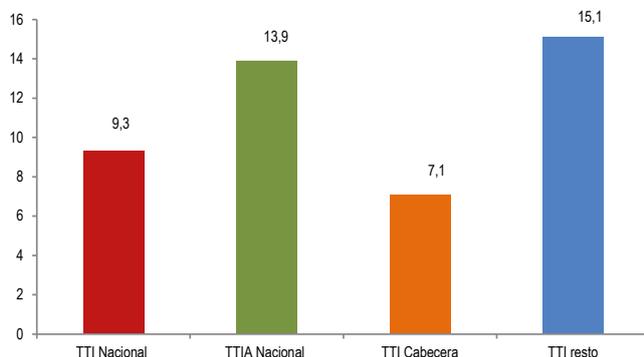
lo contrario se convertirá en un comodín para las empresas precarizar laboralmente a los jóvenes, como ocurrió con la ley 1429 de 2010.

A través de estos programas, el gobierno nacional se puso como meta a 2018 disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes a 13 %, es decir, alcanzar el promedio de América latina, esta disminución de tres puntos porcentuales en cuatro años, continúa siendo limitada para la situación de los jóvenes en la actualidad y tímida frente a lo que el país puede hacer si alinea el crecimiento económico con la generación de empleos, por tanto el desafío debería ser bajar las tasas de desempleo juvenil a un dígito.

## EL TRABAJO INFANTIL NO LOGRA ERRADICARSE Y PERMANECE EN NIVELES ALTOS

La tasa de trabajo infantil (TTI) fue de 9,3 % para el año 2014, 0,4 puntos menos que la del año 2013. Es una reducción ínfima para las consecuencias de que esta problemática tiene en la infancia. Esta cifra significa que hay 1 millón 39 mil niños, niñas y adolescentes trabajando, cifra inaceptable cuando el país cuenta con una política pública<sup>32</sup> que plantea las estrategias y los estamentos encargados de la superación de esta problemática.

**Gráfico Nº 31. Tasa de trabajo infantil (TTI) nacional, cabecera y resto; y tasa de trabajo infantil ampliada (TTIA), (2014)**



32. Estrategia Nacional para la erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador 2008-2015. Liderada por el Ministerio de Trabajo.

La ciudad con la TTI más alta fue Pasto, con el 9,3 % y, la más baja, Manizales con el 2,2 %. Como era de esperarse, por las condiciones laborales del campo, la TTI fue de 15,1 %, más del doble que la de las cabeceras, donde se registró una tasa de 7,1 %.

Las ramas de actividad que concentraron el mayor número de niños, niñas y adolescentes (NNA) trabajadores fueron Comercio, hoteles y restaurantes, con el 38,2, con un aumento de 5,3 puntos con respecto a 2013 y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con 34,0 %, una disminución de 5,6 con respecto al año anterior.

La TTI es mayor para el caso de los niños (11,9 %) con respecto a la de las niñas (6,5 %) y, aunque se presentó una mayor disminución en los niños (0,6) que en las niñas (0,1) en comparación con el 2013, las niñas obtuvieron una tasa de trabajo infantil ampliado (TTIA)<sup>33</sup> del 14,2 %, 0,6 puntos por encima de la de los niños, que registraron el 13,6 %. Es decir, los niños combinan trabajos por fuera del hogar y dentro del hogar y las niñas tienen mayor participación en trabajos dentro del hogar por más de 15 horas a la semana.

El trabajo infantil trae consecuencias de corto y largo plazo que limitan el disfrute de los derechos y, por tanto, atenta contra su desarrollo. Es un factor que se verá reflejado en la baja calidad de los trabajos a que se verán enfrentados en la vida adulta o que limitaran el acceso a estos. El trabajo infantil aleja a los niños y a las niñas de la educación; el 30 % de los niños que trabajaban en 2014 no asistían a una institución educativa, el resto combinaba educación y trabajo, una situación que redundaba en el nivel académico y es motivo de deserción de la educación, en tanto la educación no proporciona ingresos económicos, ni representa un apoyo para la obtención de ingresos de las familias.

En ese sentido, las principales razón por la que trabajaron los niños y niñas en el 2014 fueron: debe participar en la actividad económica de la familia (38,1 %) y le gusta trabajar para tener su propio dinero (35,5 %). Frente al cuarto trimestre de 2013 los NNA trabajadores que reportaron como principal razón debe

---

33. Se entiende por TTIA, el trabajo que realizan niño, niñas y adolescentes por más de 15 horas a la semana en oficios del hogar.

participar en la actividad económica de la familia aumentaron el 4,0 %, mientras que los que reportaron trabajar para tener su propio dinero disminuyeron el 2,5 %.

No obstante, a los porcentajes de niños, niñas y adolescentes que argumentaron los ingresos como principal razón para trabajar, se evidenció que el 50 % no obtuvieron ingresos por su trabajo, es decir, su labor fue más bien de apoyo a las familias para que ellas obtuvieran el ingreso.

Un aspecto positivo fue la disminución de en las horas dedicadas a trabajar de la población de entre 5 y 17 años que trabaja: el 42,2 % reportó trabajar menos de 15 horas, presentando una disminución de 2,2 % con respecto al cuarto trimestre de 2013. El 31,6 % reportó trabajar 30 horas y más, presentando una disminución de 10,7 % con respecto al mismo periodo del año anterior. Esas reducciones pueden estar hablando de unas condiciones menos penosas de trabajo; sin embargo, no es posible afirmarlo categóricamente ya que no hay datos suficientes sobre la especificidad de trabajo y las condiciones en las que niños y niñas se desenvuelven.

El nuevo PND tiene como meta disminuir a 7,9 % la tasa de trabajo infantil, es decir 0,4 puntos por año, una reducción que es irrisoria para la magnitud del problema, las consecuencias para la infancia y para las posibilidades que tiene el país de enfrentar este flagelo.



## **LUCES Y SOMBRAS DEL CONTEXTO RURAL COLOMBIANO**

La problemática estructural de la pobreza y la exclusión en el sector rural colombiano se ha visto reflejada a través de la ausencia de políticas encaminadas a suplir las necesidades básicas de los campesinos. Las zonas rurales se constituyeron históricamente en los polos de crecimiento económico en Colombia, lo que contrasta con el inmenso rezago en materia económica y social que experimentan hoy. La situación se torna mucho más compleja cuando se advierte que un amplio porcentaje de la población en situación de pobreza habita precisamente en estas áreas.

En efecto, al realizar una lectura detallada de los diferentes ensayos que hacen parte del documento presentado por la Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus víctimas, en el mes de febrero del 2015, existe un consenso en torno al problema de la tierra. Tal como lo dejó claro Eduardo Pizarro Leongómez, el análisis del problema agrario en Colombia está supeditado a la juiciosa lectura de los diferentes contextos históricos, ajustados a las circunstancias presentadas dentro de la nueva época del capitalismo en el país (Pizarro, 2015, p. 88). Posiblemente, Alfredo Molano sea el ensayista que realiza un análisis más detallado de la cuestión agraria dentro del informe en mención. Según él, es interesante resaltar el papel asignado a varios factores asociados al fenómeno de la violencia en Colombia: el control

sobre la tierra, sobre el aparato estatal Molano, 2015, p. 541), sobre los recursos públicos y la baja tributación de la tierra (Fajardo, Londoño y Medina, 18 de mayo de 2010). Estos últimos han desencadenado un rápido proceso de desestructuración de las comunidades locales y regionales, generando una nueva etapa de desplazamientos forzados y de precarización laboral.

Tomando en consideración lo anterior, en el PND 2010-2014, implementado para el primer gobierno de Juan Manuel Santos, se diseñaron varias estrategias enfocadas en brindar alternativas a la histórica situación del sector rural en Colombia. En el capítulo de dinámicas para la planificación y gestión del territorio, el gobierno decidió establecer diversas iniciativas nacionales y territoriales de tipo económico, ambiental, cultural y étnico. En ese sentido, el 9 de febrero del 2011 se suscribió el Protocolo de Constitución de la Región Pacífico Colombia: tierra de paz, mar de prosperidad, buscando consolidar una mirada integral del desarrollo regional y articularla con el desarrollo rural en departamentos como Chocó, Valle del Cauca, Nariño y Cauca (DNP, 2010, p. 47). Cuando se mencionan las estrategias, ruta y esquema operativo para conformar Áreas de Desarrollo Territorial, se planteó en su momento la creación de ejes o nodos articuladores susceptibles de conectar los polos de desarrollo para la creación de entornos territoriales competitivos. Por ejemplo, se planificó la construcción de los ejes Bogotá-Villavicencio-Arauca y Bogotá-Villavicencio-San José del Guaviare. Se anhelaba que dichos ejes tuviesen funciones urbanas, pero que fuesen capaces de servir de apoyo al desarrollo agroindustrial, pecuario y de rutas ecoturísticas en toda esa región del país.

En términos de crecimiento sostenible, competitividad e innovación, el gobierno veía en la innovación y el conocimiento un apoyo transversal que soportaría las locomotoras de nuevos sectores, tales como: agricultura, desarrollo rural, infraestructura de transporte, minería y expansión energética. De allí la necesidad de establecer unos lineamientos estratégicos enfocados en el acceso a nuevos mercados globales, por medio de la optimización de las competencias laborales y la creación de nuevos empleos. El fortalecimiento del sistema educativo a través de instituciones

como el SENA, en asocio con el Ministerio de Educación Nacional, se constituyó en un elemento esencial no solo con la intención de tecnificar el sistema productivo, sino también en procura de formalizar la mayor cantidad de empleos posibles (DNP, 2010a, p. 178). Esta última iniciativa estuvo atada desde un principio a la cofinanciación de los diferentes entes territoriales, agremiaciones y otros sectores productivos, con el objetivo de mejorar las sinergias entre las diferentes regiones.

Así, para el sector agrícola, se precisó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definiera los mecanismos para la ejecución de las agendas de innovación por cadenas productivas. A esta iniciativa se le agregaba la necesidad de fortalecer el ICA y el Invima y su articulación al Sistema Nacional de Competitividad. Para esto último también se tornaba necesario, según lo planteado en el plan, fortalecer un sistema de propiedad intelectual que se constituyera en un apoyo transversal a la locomotora agrícola y rural, desarrollo minero y expansión energética (DNP, 2010b, p. 47). Más allá de este tipo de planteamientos, el PND 2010-2014 no fue muy abundante en descripciones detalladas alrededor del diseño de nuevos empleos dignos y decentes, que estuviesen enfocados a las necesidades del sector rural. No se trata de negar el interés brindado por el plan en torno a la generación de empleos en Colombia, sino más bien de lanzar un interrogante sobre las metodologías implementadas por el gobierno colombiano para diseñar estrategias diferenciadas, a partir de una lectura adecuada e integral de lo que requiere el campo colombiano, en particular, junto con cada uno de sus subsectores.

A pesar de lo planteado en los planes de desarrollo, José Antonio Ocampo aseveraba que, más allá de la existencia de cambios favorables por cuenta de aspectos como los beneficios del sistema de promoción social, a través de una serie de subsidios condicionados y ejecutados a partir del 2012, los avances en temas como la protección social continuaban siendo bastante precarios (Ocampo, 2014, p. 8). Lo que estaba en debate, detrás de lo señalado por el autor sobre la poca diversificación en su sistema productivo, era verificar que la desigualdad en las zonas rurales se había constituido en el reflejo de la profunda de-

pendencia respecto a los ingresos urbanos. Es decir, si bien la desigualdad en la distribución de los ingresos parecían menores en el campo colombiano, ello certificaba que los altos ingresos en las zonas rurales provenían de habitantes de las ciudades (Ocampo, 2014, p. 11). El índice de Gini rural reflejaba para ese año un nivel de desigualdad del 0,88 % en comparación con el 0,78 % del año inmediatamente anterior. La mayor concentración de la tierra se observaba en los departamentos de Córdoba y Caquetá, además de percibirse en las regiones de mayor persistencia de los grupos políticos tradicionales; mientras que la mayor desigualdad rural se apreciaba en Antioquia y Valle. De igual manera, la mayor concentración de la propiedad estaba en las zonas ganaderas y en las cuales se explotaban recursos naturales (Semana, 2012). Para ese periodo, el 77 % de la tierra estaba en manos del 13 % de los propietarios, a la vez que el 18 % de los propietarios de la tierra no habían formalizado sus títulos. Ese escenario se torna dramático al contrastarlo con la situación de los campesinos de escasos recursos, quienes proveían del 70 % de los alimentos producidos en el país. En este caso, el 80 % de los pequeños campesinos tenía menos de una Unidad Agrícola Familiar (Semana, 2012), es decir, eran minifundistas y, por lo tanto, sus posibilidades de disfrutar de una buena calidad de vida y de trabajo digno se vieron bastante reducidas.

La situación se torna más compleja cuando se verifica que un gran porcentaje de lo recibido procedía de un sector agrícola bastante golpeado por los efectos de la apertura, con el 73,1 % de trabajadores y trabajadoras que percibían menos de un salario mínimo; aparte de estar en un nivel de informalidad que, para el 2012 y en ese sector, ascendía a un 91 % (Vásquez, 29 de agosto de 2013). Para el año 2013 los mencionados desequilibrios no evidencian una modificación demasiado visible. Así, mientras que en las trece principales áreas metropolitanas la pobreza total fue del 18,9 % y la extrema de 3,3 %, en las zonas rurales fue de 46,8 % y 22,8 %, respectivamente. Esta tendencia también se vio reflejada en los niveles de educación promedio, ya que estos son la mitad de los urbanos y, los de analfabetismo, son casi el doble (El Colombiano, 13 de julio de 2013). Las realidades aquí

comprendidas revelan una serie de patrones y tendencias muy definidas en torno a la ausencia de políticas tendientes a la dignificación del trabajo.

En general, la caída de los precios en el periodo 1990-2013 ha conducido al estancamiento de la productividad en diferentes sectores como los cereales y oleaginosas de ciclo corto, además de la producción cafetera (Ocampo, 2014, p. 14). Al mismo tiempo, la puesta en marcha de los tratados de libre comercio, sumada a la acción emprendida por los intermediarios y comerciantes mayoristas y el costo de los insumos, entre otros, ha contribuido a la prolongación de situaciones de pobreza e informalidad y al incumplimiento de las normas planteadas por el Código Sustantivo de Trabajo y la OIT. Para este último año, había un cierto clima de opinión en las zonas urbanas respecto a lo que sucedía en el campo colombiano. Los precios de productos de la canasta familiar como el plátano, el arroz, la papa y el cilantro, entre otros, era el fiel reflejo de la crisis del sector rural.

Paradójicamente, las cifras de desempleo para el 2013 revelaron una ligera reducción, con el 5,8 %, y con una tasa de ocupación del 55,3 % (Contexto Ganadero, 1 de octubre de 2013). No obstante, Rafael Mejía López, Presidente de la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC), manifestaba que dichas cifras no demostraban un mejoramiento sustancial en la calidad del empleo, ni en la remuneración percibida por los trabajadores agrícolas. Del empleo total para ese año, es decir, 21 millones 758 mil personas ocupadas, el 22,3 % pertenecía a zonas rurales; mientras que en términos de informalidad se redujo de 64,4 % en el 2012 a 62,1 % en el 2013. Lo más dramático, según afirmaba el presidente de la SAC, era que existían alrededor de 630 mil personas ocupadas en el sector rural sin remuneración; es decir, ocupados que no recibían ingresos y no poseían seguridad social. Esas manifestaciones de informalidad no mostraban indicios de cambiar en comparación con años anteriores, aun cuando se incrementara el empleo particular, doméstico y el brindado por el gobierno nacional. Sin embargo, el empleo continuaba siendo de mala calidad, además de que las vacantes brindadas por el patrón-empedor habían disminuido el 18 % en comparación con el año

inmediatamente anterior (El Herald, 18 de junio de 2014).

Este dato revelado por el presidente de la SAC, en términos de mercado laboral rural requiere un análisis más detallado. Al revisar la información arrojada por el DANE sobre la Tasa General de Participación (TGP) en el intervalo 2013-2014, se constata una ligera disminución de un año a otro. Así, si para el 2013 fue de 58,5 %, para el año 2014 fue de 58,1 %. La Tasa de Ocupación también experimentó una pequeña reducción en este periodo: 55,3 % y 54,8 %, respectivamente. La Tasa de Desempleo también se redujo levemente, mostrando el 5,8 % en el 2013 y el 5,7 % en el año siguiente. Ahora bien, al revisar la Tasa de Subempleo Subjetivo,<sup>34</sup> se puede observar que se experimentó una reducción más pronunciada (31,6 %) en el 2013 que se redujo al 28,5 % en el siguiente año. Igual tendencia a la baja se pudo constatar al revisar la Tasa de Subempleo Objetivo:<sup>35</sup> de un 9,0 % se pasó a un 8,6 %.

**Tabla Nº 28. Indicadores laborales (2013-2014)**

Concepto	2013	2014
Población en Edad de Trabajar	8.386	8.443
Población Económicamente Activa	4.929	4.908
Ocupados	4.641	4.630
Desocupados	288	279*

Fuente: DANE.

\* Las cifras arrojadas por encima de tres dígitos corresponden a millones y, por debajo de cuatro dígitos, corresponde a miles.

En relación a las características de la población ocupada según ramas de actividad, las cifras del DANE muestran lo siguiente:ç

- 
- 34. La Tasa de 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 (Observatorio del empleo).
  - 35. La Tasa de Subempleo Objetivo comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio de trabajo (Observatorio del empleo).

**Tabla N° 29. Población ocupada en Colombia, según ramas de actividad (2013-2014)**

Concepto	2013	2014	Part. % Año 2014	Var. % Año 2013-2014	Diferencia Año 2013-2014
Ocupados, centros poblados y rural disperso	4.641	4.630	100	-0,2	-11
No informa	0	1	0,0	38,8	0
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	2.904	2.856	61,7	-1,6	-47
Explotación de minas y canteras	105	96	2,1	-8,1	-8
Industria manufacturera	277	287	6,2	3,6	10
Suministro de electricidad, gas y agua	11	13	0,3	26,0	3
Construcción	138	162	3,5	16,9	23
Comercio, hoteles y restaurantes	598	579	12,5	-3,3	-20
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	152	164	3,5	7,6	12
Intermediación financiera	3	4	0,1	49,7	1
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	71	76	1,6	6,8	5
Servicios comunales, sociales y personales	382	392	8,5	2,7	10

Fuente: DANE.

Efectivamente se registró una disminución del total de ocupados en el 2014. No obstante, pese a que también se constató una disminución de la ocupación en Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura, este continúa siendo, por lejos, el sector que más ocupación ha creado en las zonas rurales; seguido luego por Comercio, hoteles y restaurantes, y luego los Servicios comunales. Lo interesante fue verificar que, de los tres renglones de la economía que más jalaron el empleo en estas zonas del país, Servicios comunales fue el único que experimentó un repunte en el 2014.

De ahí en más, Intermediación financiera; Suministro de electricidad, gas y agua; Construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones; Actividades inmobiliarias e Industria manufacturera, experimentaron la mayor variación positiva en las tasas de ocupación. Explotación de minas y canteras, uno de

los sectores más dinámicos en el crecimiento económico durante los últimos años, experimentó un preocupante desplome para el 2014. Esas variaciones del empleo presentadas en los diferentes sectores económicos, no necesariamente se tradujeron en aumentos significativos en el total de empleos promovidos durante este periodo. Por ejemplo, si bien Intermediación financiera, tal como se afirmó, registró la mayor variación, su aporte en el número total de empleos fue solo de mil personas, en comparación con sectores como Construcción, el cual generó 23 mil empleos, seguido luego por la Industria manufacturera con 10 mil y Transporte, almacenamiento y comunicaciones con 12 mil. De igual modo, la agricultura fue el sector que más expulsó mano de obra, pese a encabezar la lista de sectores que más ocupación generaron; seguido por Comercio, hoteles y restaurantes, y luego Explotación de minas y canteras.

Al revisar la población ocupada, según posición ocupacional total, las cifras del DANE arrojaron los siguientes datos estadísticos:

**Tabla N° 30. Población ocupada según posición ocupacional (2013-2014)**

Concepto	2013	2014	Part. % Año 2014	Var. % Año 2013-2014
Ocupados, centros poblados y rural disperso	4.641	4.630	100,0	-0,2
Obrero, empleado particular	844	885	19,1	4,8
Obrero, empleado del gobierno	60	59	1,3	-1,6
Empleado doméstico	95	96	2,1	0,9
Cuenta propia	2.296	2.341	50,6	1,9
Patrón o empleador	194	179	3,9	-8,2
Trabajador familiar sin remuneración	434	425	9,2	-1,9
Trabajador sin remuneración en otras empresas	70	59	1,3	-15,3
Jornalero o peón	641	579	12,5	-9,7
Otro	5	6	0,1	15,1

Fuente: DANE.

De los 4.630.000 ocupados para el año 2014 es bastante llamativo verificar, en primer lugar, que hubo una reducción de 11 mil ocupados de un año a otro; en segundo lugar, los trabajadores por cuenta propia aportaron la mayor tasa de ocupación en ambos años, además de experimentar una variación positiva de 1,9 % para el 2014, con un total de 45 mil nuevas ocupaciones para este último año. Sin embargo, tal como se ha venido analizando a lo largo del texto, y retomando las palabras del presidente de la SAC, este incremento no da mayores pistas sobre su calidad. Lo anterior, porque la categoría cuenta propia no brinda mayores detalles sobre si poseen o no las prestaciones sociales básicas y si perciben el salario mínimo legal vigente. Los Obreros, empleados particulares fueron el segundo sector que más ocupaciones produjo, además de generar 41 mil empleos más para el 2014, siendo el sector con la mayor tasa de variación positiva (4,8 %).

Conjuntamente, los datos para el trimestre móvil diciembre 2014 febrero 2015, mostraron que la tasa de desempleo para los jóvenes entre 14 y 28 años presentó una reducción de 0,9 puntos porcentuales al alcanzar una tasa de 16 %. Para las mujeres jóvenes hubo una reducción de 1,9 puntos porcentuales, a la vez que para los hombres las cifras se mantuvieron estables, con 12,3 % para el total nacional. Para los jefes de hogar la tasa de desempleo fue de 5,4 %, manteniéndose igual respecto al periodo diciembre 2013 febrero 2014. Para los cónyuges fue de 10,8 % y, para los hijos fue de 16,4 %.

Al analizar con más detalle los resultados en relación al porcentaje en edad de trabajar, tasa global de participación, ocupación, desempleo y subempleo, y su total en centros poblados y rural disperso, se encuentra lo siguiente:

**Tabla N° 31.**

Concepto (miles)	2013	2014	Var. %	2013	2014	Var. %
	Hombres	Hombres		Mujeres	Mujeres	
Población total	22.580	22.839	1,15	23.194	23.457	1,13
Población en edad de trabajar	17.743	18.000	1,45	18.563	18.826	1,42

Concepto (miles)	2013	2014	Var. %	2013	2014	Var. %
	Hombres	Hombres		Mujeres	Mujeres	
Población económicamente activa	13.283	13.481	1,50	10.009	10.173	1,64
Ocupados	12.306	12.541	1,91	8.742	8.962	2,51
Desocupados	977	940	-3,76	1.267	1.211	-4,38
Inactivos	4.461	4.519	1,30	8.554	8.653	1,16

Fuente: DANE

Al echar un vistazo a la tabla N° 31, se constata que el número de ocupados experimentó un incremento considerable para el caso de las mujeres durante el año 2014, con 2,51 %, seguido por la población económicamente activa con 1,64 %. También se apreció una reducción en el número total de desocupadas para el año 2014, con una tasa de variación de alrededor de -4,38 %. En síntesis, todas las demás categorías, para el caso de las mujeres, mostraron un ligero repunte. Igual que aconteció con ellas, en los hombres se evidenció un incremento en casi todas aquellas categorías entre el 2013 y 2014, a excepción de la tasa de desocupación, cuya variación fue de aproximadamente -3,76 %.

Adicionalmente, hubo una mayor tasa de ocupación en los hombres que en las mujeres y una mayor preeminencia de la población masculina sobre la femenina en términos de población económicamente activa, pese a que, paradójicamente, el total de mujeres es mayor que el de hombres. Bajo esa misma línea, al observar con mayor detalle el total de desocupados, se comprueba una diferencia mucho más acentuada entre un género y otro, en desmedro de las primeras. En síntesis, las cifras arrojaron una leve recuperación para dicho interregno; sin embargo, ello no resuelve las amplias brechas laborales entre mujeres y hombres, ni mucho menos brinda un panorama alentador de cara al futuro. Todo ello cuando se coteja, por ejemplo, el total de la población económicamente activa con el total de ocupados y ocupadas, o cuando se observan las profundas diferencias de género en el total de inactivos.

En términos muy generales, estas cifras continúan revelando un panorama preocupante, ya que en nada cambió la problemá-

tica estructural del sector rural colombiano en este periodo. En vista de lo anterior, la Confederación Sindical Internacional (csi) presentó un informe en mayo del 2014, a través del informe sobre Índice Global de Derechos, en el cual se inscribía a Colombia dentro del grupo de países peor calificados de la región, junto a Guatemala, Haití y otros países como Angola (Semana, 21 de mayo de 2014). La crítica situación nacional hacía parte de un contexto de profunda precariedad laboral para los temporeros agrícolas en toda América Latina y el Caribe, particularmente las mujeres (El Heraldo, 18 de junio de 2014). No solo en Colombia, sino en toda la región, estas últimas aún se enfrentaban a un clima de inestabilidad laboral, informalidad, bajos salarios y una escasa protección social. Si bien las mujeres representaban el 35 % de la población económicamente activa de toda la región, la intensificación de la jornada de trabajo, más allá de unos límites razonables, evidenciaban la profunda precarización del empleo en la región durante los últimos años (El Heraldo, 18 de junio de 2014). Todo ello permite reconstruir el contexto de las fuertes protestas campesinas desarrolladas desde el año 2013, como respuesta a la difícil situación de sectores como el de los paperos, arroceros y lecheros, entre otros. En su momento, los voceros del paro agrario denunciaban que los precios a los cuales podían vender sus productos, eran muy inferiores a los respectivos costos de producción.

Algunos sectores de opinión manifestaban que el eje central de la crisis residía en que cada vez que salía una cosecha al mercado los precios caían estrepitosamente, con lo cual se afectaban sus ingresos, particularmente los más pequeños. La inmensa mayoría no alcanzaban a cubrir los costos de la producción, lo cual significaba que miles de campesinos trabajaban a pérdida o apenas para poder sobrevivir. Al respecto, en un reportaje realizado por el periódico *El Tiempo* en el mes de septiembre del 2013, se afirmaba lo siguiente sobre la grave situación:

“No es posible que yo tenga que esperar un poco más de un año a que una mata de plátano produzca un racimo, para luego venderlo en 1.500 pesos”, dice Antonio Cuéllar, un campesino que tiene una finca de cinco hectáreas en la vereda Regueros, en Pitalito (Huila).

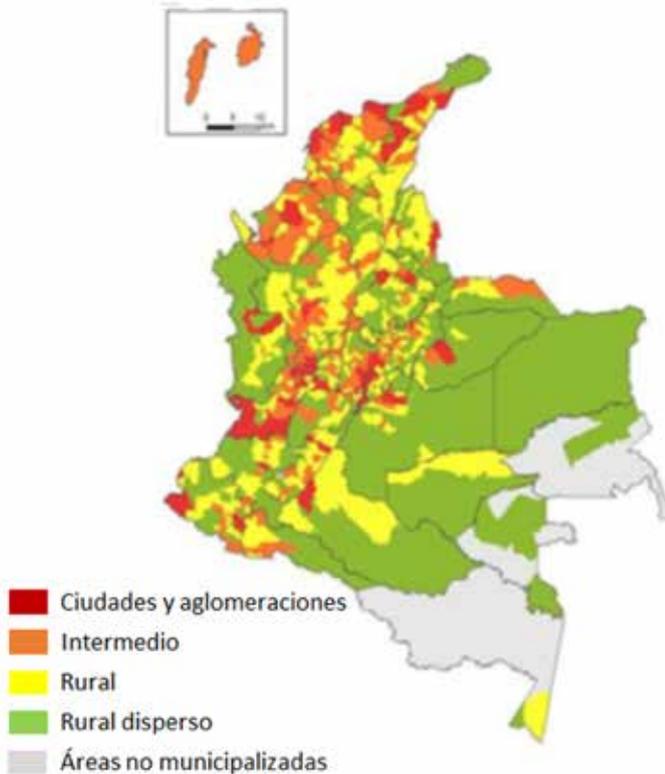
El problema es que ese mismo racimo cuesta unos 10.000 pesos en las grandes ciudades, o más. En Bogotá, por ejemplo, un solo plátano vale entre 200 y 400 pesos. En conclusión, quien lo cultivó, preparó el suelo, sembró la semilla, hizo las desyerbas, fertilizó y recolectó la cosecha, además de que asumió los riesgos de inundación, vendaval, sequía y enfermedades y plagas, entre otras labores, y esperó más de un año para producirlo y sacarlo al mercado, al final de esta cadena recibió menos de una quinta parte del precio que pagó el consumidor” (Tovar, 8 de septiembre de 2013).

Esta situación expresaba una pérdida notable de competitividad, además de una rentabilidad negativa en la actividad agropecuaria (Ferrari, 8 de septiembre de 2013). Para el senador Robledo, la apertura económica y los tratados de libre comercio, especialmente el suscrito entre el gobierno colombiano con el gobierno estadounidense, han jugado un papel clave en la precarización experimentada y en los recientes brotes de insatisfacción por parte del campesinado nacional. Según sus cálculos, a raíz de este proceso comenzaron a desaparecer los créditos subsidiarios, los precios de sustentación, el control a los precios de los insumos, la investigación científica y la asistencia técnica. De allí que la crisis del agro obedeciera a una serie de errores cometidos, desde el ex presidente César Gaviria, hasta el actual mandatario Juan Manuel Santos. Toda esta cadena de situaciones contribuiría a reemplazar el trabajo nacional por el extranjero, por cuanto que, durante las negociaciones del TLC con Estados Unidos, los negociadores norteamericanos habían logrado eliminar el sistema de protección agropecuaria que había establecido la Comunidad Andina. Resta preguntarse, por un lado, por qué mientras Estados Unidos denunciaba una distorsión en los precios del mercado producto del sostenimiento de aquel sistema, los negociadores colombianos eliminaban los considerables subsidios a las producciones estadounidenses; y, por otro lado, según Cecilia López, no se hizo una política de desarrollo rural, ni se disminuyeron los costos de producción y menos los de transacción, carretas, etcétera.

Según ella, fueron seis años críticos de intenso debate, hasta que el tratado entró definitivamente en vigencia. Durante este

período se planteó el falso dilema de exportar dentro de los nuevos marcos de la economía globalizada, o bien aferrarse a las políticas proteccionistas. Tomando en consideración lo anteriormente planteado, añadido a las conclusiones desarrolladas por una investigación llevada a cabo por el PNUD sobre el sector rural, el modelo de desarrollo agrario en Colombia quizás podría calificarse como un fracaso (Osorio, 20 de septiembre de 2011, Olarte, 3 de enero de 2015).

**Figura N° 1. Población de Colombia (2014)**



Fuente: misión para la Transformación del Campo, con base en proyecciones del dane

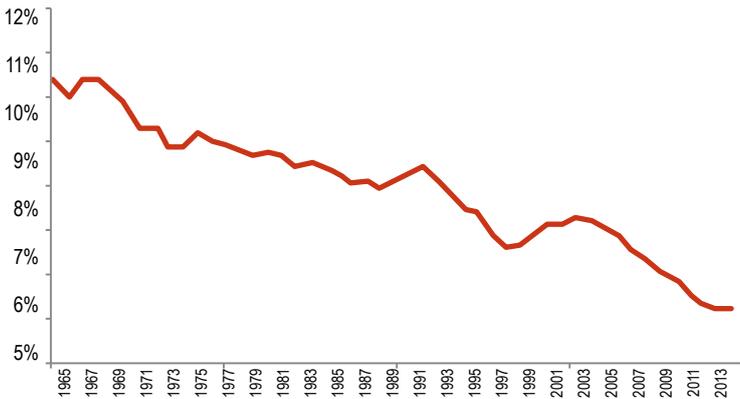
El contexto es bastante preocupante, más aún si se advierte que para el año 2014, y de acuerdo con los cálculos del Departamento Nacional de Planeación, la situación de pobreza en el campo y alejadas de la zona andina, era mucho más preocupante que en las zonas centrales del territorio nacional. Por otro lado, cuando se echa un vistazo a la situación rural durante los últimos años y se la compara con las conclusiones arrojadas por la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para el 2014, las problemáticas señaladas no parecen ser muy distintas de las ya reseñadas más arriba: protección social casi inexistente en términos de pensiones y cesantías, altísima informalidad, baja calidad de salud y educación, alta concentración de la tierra, alta exposición a la competencia sin preparación, institucionalidad débil, tasas de interés por encima de las que rigen para el sector urbano. A ellos se le añade el monopolio ejercido por seis empresas que manejan el 92 % de los insumos agropecuarios (Villota, 10 de marzo de 2015), la carencia de centros de secamiento, bodegaje y enfriamiento de productos como la leche o las frutas, para tener un manejo de inventarios que reduzca los picos de oferta y regulare los precios (Tovar, 8 de septiembre de 2013).

Ahora bien, al examinar las condiciones de educación, las personas entre los 24 y 34 años de edad manifestaban poseer tan solo siete años de educación, comparado con los 11 años en las zonas urbanas. Respecto a las condiciones de vivienda, el 47 % de los encuestados afirmaban no tener vivienda propia, además de que el 84 % de estas carecían de un sistema de alcantarillado, mientras que el 41 % no tenían cobertura de acueducto. En lo concerniente a la comunicación, el 44 % de los hogares indagados no tenía en sus viviendas líneas telefónicas, el 68 % carecía de computadores y el 78 % no tenía acceso a Internet.

A este panorama de exclusión y de desigualdad en el acceso a las necesidades básicas y a la persistencia de condiciones de trabajo indignas, se le suma el lento desplome de la participación del sector agrícola en el PIB, tal como lo deja ver el gráfico N° 32. Así, el PIB agropecuario ha crecido en promedio el 1,9 % anual en la última década, tomando en cuenta que la economía en general revela el 4,7 % para el mismo periodo de tiempo. Lo

anterior refleja la reducción paulatina en el número de exportaciones, mientras se observa un incremento de las importaciones en sectores como cereales, semillas, legumbres, frutas, aceites, carnes, productos lácteos, etcétera. A raíz de este amplio abanico de situaciones por resolver, el campesinado colombiano ha venido manteniendo su intención de continuar mostrando su inconformidad a través de las protestas.

**Gráfico N° 32. Sector agropecuario como porcentaje del PIB (pesos del 2005)**



Al retomar lo analizado hasta ahora sobre la persistencia de una situación dramática en el sector rural y del agro colombiano, las bases del PND 2014-2018 parecen, en principio, brindar algunos detalles respecto a las necesidades del sector agropecuario y desarrollo rural. También resulta claro que en este plan de desarrollo, el tema de la paz parece ganar mayor protagonismo como elemento esencial dentro de las soluciones integrales a las problemáticas del sector. Igualmente se menciona la necesidad de una transformación integral del campo colombiano, a través de la puesta en marcha de varios objetivos.

Primero, disminuyendo las brechas territoriales y poblacionales, con una población rural más educada. Es muy frecuente encontrar en el documento la palabra territorialidad como un

espacio de convergencia, en el cual se articula la necesidad de promover mejores estándares de igualdad y de competitividad en las actividades económicas agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales. El segundo objetivo está enmarcado en la obligación de cerrar las brechas urbano-rurales, sentando las bases para la movilidad social mediante la mejor dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales. El tercer objetivo concierne a la disminución de la pobreza rural y a la necesidad de ampliar la clase media rural. El cuarto objetivo plantea el fomento de la competitividad rural, a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales. El quinto proyecta la realización de un arreglo institucional integral y multisectorial con presencia territorial, de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio (DNP, s.f.).

Por otro lado, y como estrategia orientada a la superación de la vulnerabilidad causada por la violencia, se definió encontrar soluciones de habitabilidad rural entregadas a hogares víctimas de la violencia, aunado a procesos de formalización de tierras y de mejoramiento en las capacidades productivas y en déficit de vivienda. Sin embargo, tal y como sucedió con el anterior plan, no se vislumbra con suficiente detalle la estrategia para una transformación radical del campo colombiano, más aún cuando se recurre a la defensa de la competitividad como premisa de desarrollo en sectores sensibles como la agricultura y la minería. Las pocas alusiones directas alrededor de la creación de nuevos empleos, se concentran precisamente en el sector minero energético (DNP, 2010a). También se menciona la necesidad de promover lo que el gobierno denomina “el autoempleo rural”, destinado a beneficiar la población víctima del conflicto armado. No obstante, el documento no ahonda en los alcances de dicha directriz a la hora de restituir las capacidades laborales de este tipo de población.

En cualquier caso, asumir la competitividad de manera mecánica como un elemento orientado al desarrollo del agro colombiano, es omitir que, bajo dicha consigna, se han diseñado estrategias gubernamentales como los TLC, cuyos efectos sobre el campesinado colombiano han sido bastante controvertibles. Así

que, ¿cómo definir una estrategia de desarrollo que vincule las necesidades de igualdad con los “imperativos” de la competitividad? Por consiguiente, si bien el desarrollo del campo colombiano se ha planteado como una manera de construir escenarios de paz, no existen suficientes claridades respecto a los medios precisos, capaces de articular dichas iniciativas con el fomento del trabajo digno y decente.



## **LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SIGUE SIENDO MARGINAL EN EL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES**

Durante los últimos dos años se firmaron 432 acuerdos colectivos en el sector público que surgieron de la aplicación del convenio 151 de la OIT y que beneficiaron alrededor de 728.517 servidores públicos. Vale la pena resaltar que los miembros de la Policía y del Ejército no entraron en estos acuerdos, ya que están excluidos del derecho de libertad sindical.

En 2014 se instauraron ante el Ministerio del Trabajo 50 querellas simultáneas, por igual número de sindicatos, contra el uso ilegal y antisindical de los pactos colectivos. Como es de conocimiento público, en Colombia, una de las estrategias antisindicales más usadas por los empleadores es la imposición de pactos colectivos para impedir la organización autónoma de los trabajadores, o para evitar que los sindicatos se fortalezcan y organicen a la mayoría de los trabajadores de las empresas.

Esta práctica antisindical es muy usada por parte de las empresas del sector privado con presencia de sindicatos, principalmente en la industria. Estas querellas, que todavía no han sido respondidas por el Ministerio del Trabajo, reclaman que el país acoja de manera inmediata la recomendación de la OIT, que a través de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC) ha señalado su posición al respecto:

La Comisión subraya que la negociación directa con los trabajadores solo debería ser posible en ausencia de organizaciones sindicales. En este sentido, la Comisión pide una vez más al Gobierno que garantice que los pactos colectivos no menoscaben la posición de las organizaciones sindicales y la posibilidad en la práctica de celebrar convenciones colectivas con éstas<sup>7</sup>. (Observaciones individuales CEARC, Convenio 98, años 2004, 2008, 2010)

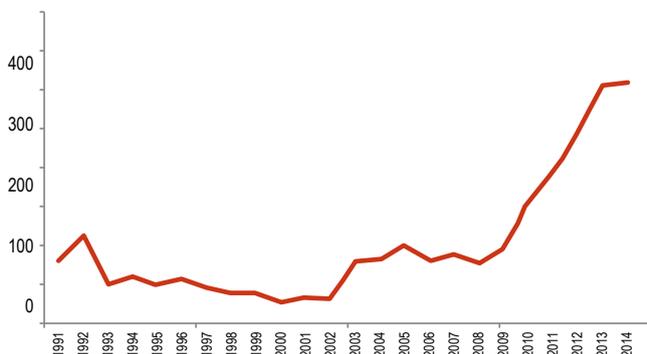
Para el 2014 continuó el uso creciente de los contratos sindicales para burlar la ley y mantener la intermediación ilegal. En 2013 se registraron 964 contratos sindicales y para julio de 2014 esta cifra ya llegaba a 819. La mayoría de esos contratos se firmaron en el sector de la salud, y tenían por objeto mantener la intermediación ilegal que se imponía antes a través de las denominadas CTA y que hoy, ante la prohibición que la ley impuso de realizar intermediación laboral a través de esta figura, tales cooperativas se transformaron en sindicatos y el contrato cooperativo se transformó en contrato sindical. A través de esta intermediación, las empresas consiguen reducir costos laborales, logran un poder absoluto sobre la contratación de la mano de obra, y los trabajadores pierden el control sobre sus condiciones de trabajo, pues no cuentan con ninguna autonomía en relación con las características en las que se “negocia” el contrato sindical, ni tampoco sobre la manera como se gestionan los sindicatos donde supuestamente están afiliados.

La negociación colectiva sigue siendo marginal en el sistema de relaciones laborales, pues solo alrededor de 1.055.747 trabajadores se beneficiaron de algún convenio colectivo de trabajo (convenciones, pactos, contratos sindicales y acuerdos colectivos), que tiene presencia en menos de tres mil empresas, incluyendo en esta cifra a las diversas entidades del Estado.

## PERSISTE LA PROTESTA SINDICAL Y LABORAL EN COLOMBIA

La dinámica de la protesta sindical y laboral en Colombia durante el año 2014 expresa la continuidad de la tendencia ascendente que se ha venido consolidando, de manera significativa, durante el último quinquenio. Esta situación representó el descontento generalizado de trabajadoras y trabajadores frente a la vulneración de sus derechos laborales y sus libertades sindicales. Así mismo, estos actores laborales han abogado por la defensa de los derechos de comunidades y de otros sectores de la sociedad.

**Gráfico N° 33. Tendencia de las acciones colectivas laborales y sindicales (1991-2014)**



Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral (Sislab-ENS).

De acuerdo al seguimiento realizado por la ENS, entre 1991 y 2014, se han registrado en el país al menos 2.672 acciones colectivas sindicales y laborales, de las cuales 1.431 ocurrieron en los últimos cinco años; es decir, más de la mitad del registro histórico de las protestas.

Durante el año 2014, el principal aspecto a destacar es que la protesta en el mundo del trabajo en Colombia siguió creciendo. Aunque se registró un crecimiento menos acelerado con relación al año anterior, ya que se pasó de 364 acciones en 2013 a 370 acciones reseñadas en 2014, es muy notable que trabajadoras y trabajadores sigan recurriendo a la acción colectiva para manifestar sus descontentos respecto a una situación de precariedad laboral generalizada y a problemáticas sociales estructurales.

De acuerdo al tipo de acciones persistió el predominio de aquellas agrupadas como jornadas o manifestaciones con un 80,81 %, además cabe anotar que estas formas de protesta aumentaron en un 14,5 % respecto al año anterior. Lo contrario sucedió con los ceses de actividades tales como los paros y las huelgas, que si bien representaron el 17,5 % del total de las acciones, decrecieron en un 35,0 % con relación al año 2013.

**Tabla N° 32. Tipo de acción colectiva sindical y laboral (2013-2014)**

Tipo de acción colectiva	2013	2014
Cese de actividades	89	65
Huelga (contractual)	41	25
Paro (conflicto colectivo)	48	40
Jornadas o manifestaciones	261	299
Marcha	81	88
Mitin o plantón	80	110
Bloqueo de vías	51	63
Jornada de protesta	24	21
Toma de instalaciones	24	15
Huelga de hambre	-	1
Ocupación de empresa	1	1
Otras acciones	14	6
Total	364	370

Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral (Sislab-ENS)

En cuanto a las jornadas o manifestaciones se destacaron la marcha, el mitin o plantón y el bloqueo de vías como las formas de protesta más usadas, agrupando el 70,5 % del total. Además, estas acciones presentaron un aumento con relación a lo acontecido durante el año 2013, principalmente el mitin o plantón que se incrementó en un 37,5 %. Brevemente, se podría anotar que el predominio de estas acciones de protesta pudo obedecer a su carácter espontáneo en términos de su programación y operatividad. Adicionalmente, son formas de acción colectiva que por su dimensión de unidad y solidaridad generan impactos en el gobierno y la sociedad, y en algunos casos se constituyen en estrategias más efectivas de presión para generar cambios urgentes.

El paro sigue siendo un mecanismo al que acuden los trabajadores, en su mayoría no sindicalizados, para luchar contra situaciones salariales o sociales precarias que representan múltiples vulneraciones.

El retroceso de los bloqueos de vías después del año 2011 donde primaron, sin duda tuvieron que ver con las medidas represivas por parte del Estado y las medidas legislativas que restringieron el derecho a la movilización y esta forma de lucha en particular. Resulta de suma gravedad la respuesta del Estado con medidas de vigilancia, control y judicialización de los actores laborales que protestan.

Frente a este tipo de medidas los mítines o plantones, así como las marchas, casi siempre con exigencia de permiso previo y acompañamiento de la fuerza pública, se convirtieron en una opción menos riesgosa para sindicalistas y trabajadores.

## **1. Sin el derecho de huelga, la libertad sindical no es posible: la grave situación en Colombia**

Históricamente la huelga ha sido concebida como un derecho de las y los trabajadores para defender sus derechos. En Colombia está consagrado en la Constitución Política como tal y existen marcos normativos internacionales que así lo ratifican. Sin embargo, en la práctica se encuentra que cada vez son más los obstáculos para su realización, su extensión y sus alcances.

En efecto, desde hace muchos años los expertos y el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT, han expresado al gobierno colombiano su preocupación por las graves prohibiciones normativas respecto al derecho de huelga. Adicionalmente, existen múltiples limitaciones, entre las cuales se podrían identificar: *i)* la restricción de la realización de la huelga a federaciones y confederaciones; *ii)* la prohibición de la huelga en empresas o servicios públicos que no son esenciales en sentido estricto<sup>36</sup>; *iii)* no existe una definición sobre servicio mínimo para garantizar la huelga en servicios públicos esenciales; *iv)* está prohibida la huelga en modalidades diferentes al cierre total de la empresa. No se pueden hacer huelgas locales, parciales, entre otras; *v)* se permite el despido de trabajadores que han participado en huelgas declaradas como ilegales; *vi)* se imponen mayorías absolutas para celebrar huelgas; *vii)* se permite que un Tribunal de Arbitramento pueda obligar a terminar una huelga antes de la solución del conflicto colectivo y *viii)* se permite que autoridades administrativas hagan injerencia indebida para que los trabajadores no sindicalizados levanten la huelga por votación (Escuela Nacional Sindical, s.f.).

La gravedad de esta situación radica en las implicaciones de la restricción al derecho de huelga sobre otros derechos y las libertades sindicales. Por ejemplo, si la huelga no se puede hacer efectiva, el derecho a la negociación colectiva carece de garantías. Tal como lo sostiene la Confederación Sindical Internacional (CSI) en el siguiente aparte:

Aunque el derecho de huelga no se debe limitar a la promoción o la defensa de la negociación colectiva, el derecho de negociación colectiva no tiene, desde la perspectiva de los trabajadores, ningún efecto práctico si no existe el derecho de huelga. Sin este último, un derecho de negociación colectiva no es más que un derecho de “mendicidad colectiva” (CSI, 2014, p. 7).

---

36. C-796 de 2014. Exhortar al congreso para que en el término de dos años, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 56 de la Constitución Política, avance en la delimitación del ámbito en el que no sería posible ejercer el derecho de huelga en el sector específico de hidrocarburos, garantizando la no afectación del servicio de abastecimiento normal de combustibles del país, en relación con las actividades a que hace alusión el aparte normativo demandado.

## II. Decadencia histórica de la huelga en Colombia

Las restricciones legales impuestas al derecho de huelga, sumadas a la debilidad orgánica de los sindicatos (el 75 % de los sindicatos tienen cien o menos afiliados (Censo Sindical, Sislab-ENS), la institucionalización de prácticas de exclusión, la existencia de contextos de riesgo para adelantar la actividad sindical y los dispositivos utilizados por los empresarios, han configurado unos escenarios profundamente desfavorables para que la huelga se pueda hacer efectiva.

En contraste con el florecimiento de la protesta social y popular vivida por los trabajadores en Colombia cinco décadas atrás, donde Rocío Londoño señala que “las huelgas tuvieron una magnitud sin precedentes: entre 1962 y 1973 ocurrieron 697 huelgas” (Fajardo, Londoño y Medina, 18 de mayo de 2010, p. 293), todas ellas enmarcadas en contextos de conflictos laborales por negociación de pliegos de peticiones; los tiempos recientes muestran una decadencia progresiva de este mecanismo de acción colectiva de los trabajadores, lo cual se hace mucho más notable en el sector industrial.

**Tabla N° 33. Tendencia de la huelga en Colombia por años (1991-2014)**

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Huelgas	11	12	14	13	7	10	8	5	2	0	3	3	8
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total general	
Huelgas	7	11	2	4	2	25	53	36	35	41	25	337	

Como se puede observar en la tabla N° 33, el número de huelgas ha sido bastante reducido, aunque presenta un incremento relativo a partir del año 2009. Este último fenómeno está relacionado, principalmente, con cambios en la legislación, donde se destaca lo estipulado por la Ley 1210 de 2008 y la Sentencia C-858 de 2008, en las cuales se extiende el ámbito de la huelga más allá de lo establecido por la negociación colectiva de pliego de peticiones o por no pago de salarios, incluyendo en la clasificación la huelga política, huelga por solidaridad, huelga por

afectación con políticas sociales (fines económicos o profesionales), huelga imputable al empleador, huelga contractual o por conflicto colectivo y el paro.

En el contexto político, económico y laboral actual, la tendencia observable con relación al desarrollo de la huelga muestra que en el plano cuantitativo cada vez son menos, mientras que el campo cualitativo devela cada vez más limitantes para su realización.

**Tabla N° 34. Relación entre huelgas realizadas y conflictos laborales resueltos en Colombia (julio de 2011-junio de 2014)**

	Jul 2011-abril 2012	Jul 2012-jun 2013	Jul 2013-jun 2014
Huelgas realizadas	6	26	12
Conflictos resueltos	447	432	614

Fuente: Datos del "Informe de actividades al Congreso de la República" del Ministerio de Trabajo, periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

Según datos oficiales, se puede apreciar que la frecuencia de la huelga es bastante reducida en relación a los conflictos laborales presentados entre julio de 2011 y junio de 2014. Esto deja ver la participación marginal casi inexistente de la huelga como recurso de los trabajadores para obtener mejores condiciones de vida y trabajo.

En el último periodo las pocas huelgas que se han realizado han estado concentradas en el sector minero, con casos representativos en el año 2013, como las realizadas por Sintracarbón en Carbones del Cerrejón y por Sintramienergetica en la Drummond en el César, que tuvieron un fuerte impacto en la economía nacional al afectar el PIB nacional por la caída de exportaciones del carbón. Así mismo, la huelga adelantada por Sintraime en Dimantec, en el año 2014.

En estos casos, la estrategia antisindical utilizada fue similar. Ante la imposibilidad de frenar la votación de huelga por el sindicato mayoritario, la empresa presionó para que los trabajadores, principalmente no sindicalizados, votara por el levantamiento de la huelga en sentido opuesto a las orientaciones del sindicato que la inició. Como factor agravante, el Ministerio del Trabajo hizo

injerencia. Para el caso de la huelga en la Drummond, tal entidad emitió una resolución reconociendo la legalidad del proceso del levantamiento de la huelga, desconociendo por esta vía la representatividad del sindicato y avalando el mecanismo de manipulación por parte de la empresa.

Otra violación reciente se dio a partir de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia contra Anthoc, que declaró ilegal la huelga efectuada en los hospitales, pese a que esta organización sindical garantizó la prestación de servicios mínimos. Según el concepto de los jueces, la ilegalidad se derivó de “poner en riesgo” los derechos de los pacientes. Es decir, generó una prohibición absoluta al ejercicio de la huelga que podría incidir en los demás servicios públicos.<sup>37</sup>

Estas prácticas agudizan la crisis que el derecho de huelga atraviesa en el país y marcan un mal precedente ya que otros sindicatos pueden encontrar en estas experiencias referentes de riesgo frente a la violación de la libertad sindical y la falta de garantías por parte del Ministerio de Trabajo. Esto a su vez, genera un impacto nefasto sobre la dinámica de la movilización de los sindicatos, impedir y/o vulnerar el derecho de huelga tiene un propósito lesivo frente a la acción colectiva.

### **III. Dinámica de la huelga en Colombia durante el año 2014**

Según el Sistema de Información de la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, de la ENS, en el año 2014 se registraron al menos 25 huelgas en el país. En dinámica contraria a las jornadas o manifestaciones, las huelgas se vieron disminuidas y en particular aquellas que se adelantaron por negociación de pliego de peticiones, las cuales requieren de organizaciones sindicales fuertes, mayores niveles de organización en su preparación, capacidad y garantías para su desarrollo.

Pese a las dificultades generalizadas frente al derecho de huelga, merecen ser destacadas algunas que se presentaron en 2014 y que ilustran la persistencia de trabajadores y sindicatos en la utilización de esta forma de acción colectiva para exigir el

---

37. Radicado 64052 del 2014 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

cumplimiento de sus derechos laborales y garantías sindicales. Entre estas acciones colectivas se encuentran:

- En enero de 2014, un grupo de mujeres pertenecientes a la Asociación de las Madres Comunitarias de Caldas realizaron un cese de actividad, porque Bienestar Familiar les incumplió el acuerdo de firmar un contrato a término indefinido, razón por la cual deciden paralizar sus actividades para que esta institución estatal les resuelva su situación. Las trabajadoras adelantaron asambleas para discutir y analizar su situación laboral.
- En julio de 2014, alrededor de 3.500 trabajadores de la empresa contratista de mantenimiento Diamantec que presta sus servicios a las multinacionales mineras de Drummond y Cerrejón, quienes están afiliados a Sintraime iniciaron una huelga ante la negativa de la empresa de aumentar el salario y mejorar las condiciones de salud, educación y vivienda.
- Cerca de 35.000 mil trabajadores tercerizados de la empresa Ecopetrol realizaron una huelga nacional liderada por la Unión Sindical Obrera (USO) en el mes de agosto de 2014. Los manifestantes protestaron en rechazo a la política de contratación de la empresa y exigían garantías frente a la negociación del pliego de peticiones presentado por el sindicato y que la empresa fue dilatando.
- En octubre 2014, trabajadores de Asonal Judicial desarrollaron una huelga nacional en modo de exigencia al gobierno por nivelaciones laborales, mejoras en las condiciones laborales y en rechazo a la estructura actual de la Fiscalía. Esta huelga desarrollada por un sector de Asonal Judicial, sobresalió por su duración e impacto en medio de un ambiente adverso ya que fue arrinconada por el gobierno nacional y sistemáticamente descalificada por los medios masivos de comunicación.

Pese a las restricciones en el sector público, se advierte una continuidad en las huelgas y los paros en la educación y en la salud, acciones que tuvieron una presencia significativa en 2014 y donde sobresalieron las participaciones de Fecode y Anthoc.

En el sector industrial, donde es escasa la presencia de la huelga por negociación del pliego de peticiones, debido a la de-

bilidad en la afiliación y a los riesgos jurídicos ya mencionados, es necesario resaltar la huelga realizada por los trabajadores de Tablemac, en Antioquia. Estos en su gran mayoría jóvenes y recién sindicalizados, obtuvieron logros importantes con una lucha organizada y contaron con la solidaridad de otras organizaciones sindicales.

#### **iv. La huelga de Sintratablemac: una experiencia significativa**

En medio de este difícil contexto, durante el año 2014 la huelga adelantada por los trabajadores afiliados a Sintratablemac se constituyó en un referente esperanzador para el movimiento sindical en general, y mostró la necesidad de continuar la defensa de la huelga como derecho y como legado de la lucha obrera, tanto en el ámbito de la reivindicación de derechos laborales como de otros intereses colectivos.

El 29 de junio de 2014 fue creado el Sindicato de Trabajadores de Tablemac (Sintratablemac). En menos de tres meses de vida de esta organización sindical se destacaron dos hechos: el crecimiento del sindicato, que logró afiliar la mayoría de las y los trabajadores de la planta (94 de 164) y el desarrollo de la huelga.

Durante el desarrollo de la negociación colectiva entre los trabajadores y la empresa, se logró llegar a unos preacuerdos sobre todo en materia económica, pero el sindicato no estaba de acuerdo en puntos relacionados con salud y trabajo, procesos disciplinarios y ascensos frente a lo cual la organización sindical quedaría sin incidencia. La insatisfacción se agudizó cuando previo a la asamblea que decidiría si irse a huelga o tribunal, la empresa les pasó una propuesta que desmejoraba los acuerdos ya logrados. Esto llevó a que a partir del 10 de octubre de 2014 los trabajadores se declararan y se mantuvieran durante 15 días en huelga. En este proceso, tres factores fueron determinantes: *i*) la constitución de una red de solidaridad y apoyo constituida por organizaciones sindicales y las familias de los trabajadores, *ii*) la credibilidad en los líderes del sindicato y *iii*) los trabajadores siempre manifestaron la voluntad de dialogar y encontrar una sa-

lida negociada al conflicto laboral.

Luego de seis días en cese de actividades, alrededor de 94 afiliados a Sintratablemac realizaron una marcha por las principales vías del municipio de Barbosa, esto también en señal de protesta contra la empresa por la no retribución de recursos que beneficiaran el municipio en temas de salud, educación y deporte. La huelga sostenida por Sintratablemac tuvo logros significativos en términos económicos y políticos que se vieron reflejados en el mejoramiento de las condiciones y garantías laborales, así como en la apertura de espacios de participación e incidencia de la organización sindical frente a las relaciones laborales.

Por otro lado, siguiendo con las dinámicas generales de la protesta sindical y laboral durante el 2014, respecto al motivo de las acciones se vislumbró un aumento significativo de las acciones contra las políticas generales o de Estado, que pasaron de 107 a 179. Se observa entonces una continuidad en el predominio de este factor dinamizador en el 48,3 % de las protestas. Cabe destacar el aumento en las acciones colectivas cuyo motivo fue el rechazo frente a los despidos de trabajadores.

**Tabla N° 35. Motivo de las acciones colectivas sindicales y laborales (2013- 2014)**

Motivo de la acción	2013	2014
Negociación de Convenio Colectivo Laboral	34	28
• Convención colectiva	34	28
• Pacto colectivo	0	0
Solidaridad	13	9
Reestructuración o reconversión	21	23
• Cambios tecnológicos	5	5
• Cambios administrativos	16	13
• Cambio de empleador	0	5
Violación al Convenio Colectivo	13	9
Violación DDHH, vida, libertad e integridad	23	16
Políticas Generales o de Estado	107	179
• Política económica	18	52

Motivo de la acción	2013	2014
• Política laboral	38	77
• Política Social	47	43
• Política ambiental	4	7
Despidos	10	16
Flexibilización o tercerización	9	5
Negociación salario mínimo	0	0
Incumplimiento de obligaciones del empleador	88	73
• Salarios	61	59
• Seguridad social integral	12	2
• Salud ocupacional	2	4
• Derechos y garantías sindicales	7	2
• Discriminación laboral	6	6
Cierre de empresa	18	7
Privatización de empresa	6	1
Otros motivos	22	4
Total	364	370

Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, Sislab-ENS.

Se reitera que el Estado colombiano sigue siendo el receptor y causante principal de las protestas. Esto debido a la inexistencia, o deficiencia acentuada, de políticas públicas que son exigidas cada vez con mayor énfasis por parte de los trabajadores. De manera particular se observó un incremento significativo en las acciones de protesta contra la política laboral, constituyéndose en un fenómeno emergente. Es probable, que el incremento considerable en las variables de política laboral y despidos como motivos de las protestas estén mostrando un mayor conocimiento y apropiación de los trabajadores y las trabajadoras colombianas sobre sus derechos, lo cual los lleva a optar por la reclamación de ellos en el ámbito de las empresas y en otros escenarios, a un rechazo a la política económica del gobierno.

En cuanto a la distribución de las protestas por sectores económicos en 2014 se destacó la conflictividad permanente en el sector transporte en todo el territorio nacional, viéndose catali-

zado con la implementación de sistemas masivos de transporte que han traído aparejadas contradicciones y luchas constantes en ciudades como Cali, Bogotá y Barrancabermeja. Cabe mencionar también que la irrupción a gran escala de todo tipo de informalidad en el sector es un detonante de diversas confrontaciones entre mototaxistas y conductores del servicio Uber, entre otros. Esta situación es una expresión, un efecto de los problemas estructurales y la ausencia de políticas públicas que ayuden a soluciones concretas.

**Tabla N° 36. Acción colectiva sindical y laboral por sector económico (2013-2014)**

Sector económico	2013	2014
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	109	92
Educación	48	39
Servicios sociales y de salud	47	38
Comercio	43	17
Explotación de minas y canteras	32	39
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	25	44
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	15	17
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	9	28
Construcción	8	3
Suministro de electricidad, gas y agua	5	14
Pesca	2	1
Industrias manufactureras	2	7
Intermediación financiera	1	2
Varios sectores	18	29
Total	364	370

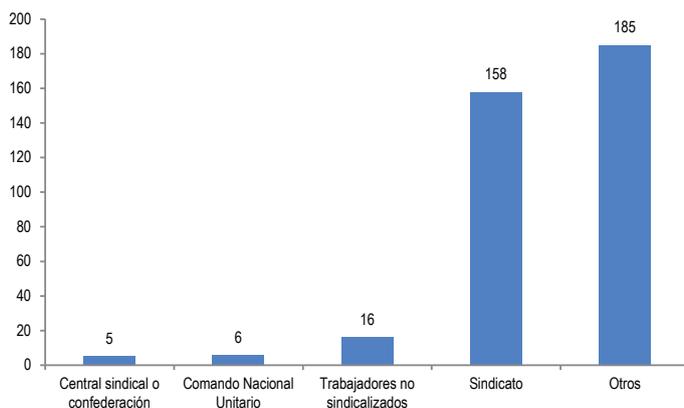
Fuente: Sistema de Información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, Sislab-ENS.

Otro sector que presentó un incremento notable en la acción colectiva fue la agricultura. Con un ritmo constante de movilización y de experiencia acumulada, lo anterior podría ser uno de los efectos del renombrado paro nacional agrario que se convirtió en la lucha de mayor resonancia en el país durante el año 2013. Precisamente fueron los campesinos, junto a los mineros quienes lideraron la protesta en contra de los mega proyectos minero-energéticos.

Las protestas campesinas develaron un conflicto agrario por la puesta en marcha de los tratados de libre comercio, sumado a la acción emprendida por los intermediarios y comerciantes mayoristas contra el costo de los insumos, entre otros, que ha contribuido a la perpetuación de situaciones de pobreza e informalidad.

Por otra parte, los sectores de la educación y la salud siguen siendo representativos en la dinámica de la acción colectiva sindical y laboral.

**Gráfico Nº 34. Acciones colectivas sindicales y laborales según responsable o convocante, 2014**



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

Con relación a los actores de la protesta sindical y laboral, en el 2014 lo más notable fue el papel desempeñado por los trabajadores organizados tanto en sindicatos como en otro tipo de colectivos. En primer lugar, se encontraron los actores denominados como “Otros” quienes convocaron alrededor de la mitad de las acciones de protesta; se trata de aquellos trabajadores asalariados que tienen formas de organización distintas a los sindicatos, tales como asociaciones, corporaciones y otras agrupaciones.

También resulta muy importante la presencia del sindicalismo en la convocatoria a la protesta en la mitad acciones. Esto podría entenderse como un avance en la articulación entre sindi-

catos y otros sectores sociales, que en el período analizado incrementó sus luchas e incluso incentivó la movilización de trabajadores agremiados en otro tipo de organizaciones.

El ejercicio de agrupar las acciones de los trabajadores sindicalizados, denota la confluencia de la participación de ambos grupos en proporciones iguales. Por un lado, la permanencia de los actores sindicalizados puede reforzar la apreciación insinuada de una revitalización y resistencia sindical. Por otro lado, se devela el auge de la protesta en sectores donde el sindicalismo no tiene una presencia fuerte, tales como la agricultura, el transporte y el trabajo informal.

Pese a no contar con información precisa para esta variable en el 2014 se reitera la tendencia histórica del predominio de las organizaciones agrupadas en la CUT, como las aportantes de la mayoría de las luchas sindicales registradas.

Por su parte el crecimiento de las acciones contra el gobierno central evidenció el descontento generalizado de trabajadoras y trabajadores frente a políticas generales o de Estado. Así como la exigencia frente a políticas públicas orientadas a la solución de problemáticas estructurales relacionadas con lo laboral.

**Tabla N° 37. Entidad hacia la que se dirige la acción colectiva (2013-2014)**

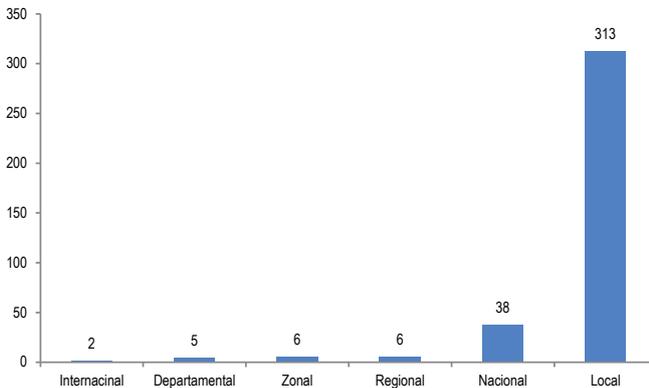
Entidad hacia la que se dirige la acción	2013	2014
Gobierno municipal	156	105
Gobierno central	76	127
Empresa estatal	56	65
Empresa privada	55	50
Gobierno departamental	20	17
Otras empresas	1	5
Empresa mixta	0	1
Total	364	370

Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, Sislab-ENS.

En cuanto a la cobertura territorial que tuvieron las movilizaciones laborales y sindicales en el año 2014, tal como viene ocurriendo en los últimos años, la clasificación de las acciones realizadas se mantuvo intacta en sus primeros lugares: locales, nacionales y regionales. Dentro de ellas persistió el predominio abrumador de las protestas locales, con un poco más del 84,5 % del total de acciones.

Este rasgo distintivo de la disgregación local y fraccionada de la mayoría de las acciones, muy correlacionado con los bajos niveles de organización y sindicalización, habría que relativizarlo frente al elemento cualitativo de protesta de carácter amplio y nacional, como el mencionado paro agrario, que le propician un horizonte más amplio a estas luchas en términos de una mayor consistencia y contundencia en su impacto.

**Gráfico Nº 35. Acciones colectivas sindicales y laborales según cobertura (2014)**



Fuente: Sistema de información en la Dinámica de la Acción Colectiva Sindical y Laboral, Sislab-ENS.

Lo más destacado fue el avance en las acciones contra el gobierno municipal, muy a tono con el predominio de las acciones locales, focalizadas de problemáticas específicas de sectores de trabajadores (informales, trabajadores del transporte, comerciantes, entre otros) que procuran solucionar sus demandas en el ámbito local.



## VIOLACIONES A LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD COMETIDAS CONTRA SINDICALISTAS EN COLOMBIA

### I. El carácter histórico de la violencia antisindical

De acuerdo al Sistema de Información de Derechos Humanos de la Escuela Nacional Sindical (Sinderh-ENS), en Colombia, desde el 1 de enero de 1977 hasta el 7 de abril de 2015<sup>38</sup> han sido asesinados al menos 3.068 sindicalistas; entre las víctimas hubo 2.785 hombres y 283 mujeres. Más grave aún, entre todos los caos ocurridos, 864, es decir el 28,2 %, perdieron la vida mientras ejercían como dirigentes sindicales.

**Tabla N° 38. Homicidios de sindicalistas en Colombia  
(del 1 enero de 1977 al 7 de abril de 2015)**

Año	1977	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
N° Casos	1	5	2	6	7	5	2	30	37	73
Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
N° Casos	138	96	58	95	141	201	107	228	282	175
Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
N° Casos	100	84	143	193	200	105	95	73	77	42
Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	<b>Total 3.068</b>	
N° Casos	55	46	53	30	24	36	20	3		

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

38. Las cifras de Sinderh-ENS son provisionales, ya que se encuentran en proceso de consolidación.

Según el registro histórico se encontró que desde el año 1977 se han cometido, al menos, 13.831 violaciones a la vida, libertad e integridad contra las y los sindicalistas en el país. Entre estas fueron 350 atentados con o sin lesiones, 234 desapariciones forzadas, 6.660 amenazas de muerte y 1.889 desplazamientos forzados.

Una trayectoria de violencia sistemática y selectiva contra los sindicatos en Colombia ha sido uno de los factores más lesivos, que hace parte un panorama de restricciones para la lucha sindical por la defensa de los derechos humanos, los derechos laborales, las libertades sindicales, la democracia y la justicia social. Este fenómeno presente ya por más de 30 años, ha dejado graves secuelas, desde miles de vidas exterminadas, liderazgos apagados y temores instalados, hasta sindicatos reducidos y/o desaparecidos. Hoy la situación para las organizaciones sindicales es compleja; de manera simultánea tienen que enfrentar la persistencia de la violencia y los impactos colectivos de las agresiones que por tanto tiempo han sufrido.

**Tabla N° 39. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas (del 1 enero de 1977 al 7 de abril de 2015)**

Tipo de violación	N° Casos	%
Amenazas	6.660	48,15
Homicidios	3.068	22,18
Desplazamiento forzado	1.889	13,66
Detención arbitraria	727	5,26
Hostigamiento	574	4,15
Atentado con o sin lesiones	350	2,53
Desaparición forzada	234	1,69
Secuestro	171	1,24
Tortura	96	0,69
Allanamiento ilegal	59	0,43
Asesinato de familiar	3	0,02
Total general	13.831	100,0

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

Asimismo, cerca de 14 mil hechos de violencia cometidos contra sindicalistas muestran que la violencia antisindical en Colombia ha sido un entramado complejo, que a través de diversos mecanismos de persecución y agresión ha profundizado la vulneración de los derechos individuales y colectivos de los sindicalistas y sus organizaciones. Daños e impactos que se extienden a las condiciones que viven el conjunto de trabajadoras y trabajadores y la sociedad en general.

## **II. En 2014 se acrecienta la violencia contra la dirigencia sindical**

En 2014 persistieron las violaciones a la vida, la libertad y la integridad cometidas contra trabajadoras y trabajadores sindicalizados: 296 de un total de 341 casos de violencia registrados, destacaron el incremento de la violencia dirigida principalmente contra la dirigencia sindical. Otro aspecto que sobresalió fueron las agresiones dirigidas contra los sindicatos, situación que ratificó la dimensión colectiva de la violencia antisindical. Así lo dejan ver alrededor de 22 hechos de violencia contra organizaciones sindicales, entre las cuales se cuentan amenazas, hostigamientos y atentados a las sedes sindicales.

Según las denuncias de las organizaciones sindicales, entre los sindicatos víctimas se encuentran la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el Sindicato de Trabajadores de las Empresas Municipales de Cali (Sintraemcali), el Sindicato de los Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol), el Sindicato de Trabajadores de la Electricidad de Colombia (Sintraelec), el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario (Sinaltrainal), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Minera, Petroquímica, Agrocombustibles y Energética (Sintramienergetica) y la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO). También la Confederación General del Trabajo (CGT) fue víctima de una amenaza.

Por otra parte, el contexto general de la violencia antisindical en el año 2014 mostró que se presentaron al menos 20 homicidios, 210 amenazas, 73 hechos de hostigamientos, 12 detenciones arbitrarias y 23 atentados de muerte, entre otras violaciones

que siguen extendiendo la lista de agresiones contra las y los sindicalistas. La persecución y las agresiones contra sindicalistas persistieron, más graves aún, en contextos que enfrentan los impactos generados por la violencia en el pasado.

**Tabla Nº 40. Violaciones a la vida, libertad e integridad, cometidas contra sindicalistas (2013-2014)**

Año / Tipo de violación	2013	2014	Variación	
	Nº Casos	Nº Casos	Nº Casos	%
Amenazas	309	210	-99	-32,0
Desplazamiento forzado	2	1	-1	-50,0
Hostigamiento	59	73	14	23,7
Homicidios	36	20	-16	-44,4
Detención arbitraria	24	12	-12	-50
Atentado con o sin lesiones	18	23	5	27,8
Desaparición forzada	1	-	-1	-100
Secuestro	2	-	-2	-100
Allanamiento ilegal	2	2	0	0
Total general	453	341	-112	-24,7

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

Algunos de los indicadores de violencia que se incrementaron en el año 2014 fueron los atentados contra la vida, pues se registraron cinco casos más que los ocurridos en 2013. Así mismo, se presentaron 14 casos más en el caso de los hostigamientos con relación al último año.

De acuerdo al seguimiento adelantado, se advierte una dinámica de receso de la violencia en general en los últimos dos años, acentuada principalmente en las violaciones que se expresan a través de amenazas. Si bien, respecto al año 2013, en el 2014 la violencia presentó una disminución del 24,7 %, es necesario señalar que este es un reporte provisional ya que los datos aún se encuentran en proceso de consolidación y que más allá del registro cuantitativo, el hecho de que se sigan presentando agresiones ya es un tema de gran preocupación. Actualmente la violencia antisindical presenta unas características particulares: es más reducida con relación a los hechos que se presentaban antes; está más focalizada en la dirigencia sindical y es más especializada, ya que cada vez busca estrategias menos visibles.

Mientras que en el 2013, la violencia contra dirigentes sindi-

cales concentró un 80,0 % del total de los casos, para el año 2014 está dinámica marcó una tendencia ascendente, con el 86,5 %. En un contexto donde la violencia cada vez se muestra más reducida, la identificación de una intención tan marcada frente a los actores sindicales que lideran procesos organizativos y reivindicativos puede leerse como una estrategia dirigida a menoscabar lo colectivo.

**Tabla Nº 41. Asesinatos de sindicalistas en Colombia, según clase de sindicalista (2013-2014)**

Año / Clase de sindicalista	2013	2014	Variación	
	Nº Casos	Nº Casos	Nº Casos	%
Dirigente sindical	14	10	-4	-28,6
Trabajador de base	22	10	-12	-54,5
Total general	36	20	-16	-44,4

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

En relación con los asesinatos, de 20 sindicalistas que perdieron su vida durante el año 2014, cinco eran activistas en sus organizaciones sindicales y cinco pertenecían a las juntas directivas de los sindicatos; es decir, la mitad de los casos registrados. En términos cualitativos esto generó pérdidas significativas en las organizaciones sindicales y creó un ambiente de temor, que en muchas ocasiones interrumpe procesos importantes para el funcionamiento y fortalecimiento de las mismas.

**Tabla Nº 42. Asesinatos de sindicalistas en Colombia, según sector económico (2013-2014)**

Año / Sector económico	2013	2014	Variación	
	Nº Casos	Nº Casos	Nº Casos	%
Educación	19	3	-16	-84,2
Agricultura, caza y pesca	4	6	2	50
Empresas entes territoriales y oficiales	2	-	-2	-100
Otros servicios comunales y personales	5	4	-1	-20
Industria manufacturera	1	2	1	100
Minas y canteras	1	2	1	100
Electricidad, gas y agua	0	1	1	0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4	2	-2	-50
Total	36	20	-16	-44,4

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

En cuanto a la concentración de asesinatos de sindicalistas por rama de la actividad económica se destacó el sector Agricultura, caza y pesca, principalmente, donde se presentaron seis casos. Le siguen Servicios comunales y personales, que concentró cuatro casos (entre las víctimas se encontraron tres dirigentes sindicales y una mujer). Por su parte, en Industria manufacturera y Minas y canteras se pasó de un caso registrado en 2013 a dos sindicalistas quienes perdieron la vida en 2014.

Algunos de los sindicatos que enfrentaron con mayor intensidad hechos de violencia en el transcurso del año 2014 fueron la CUT, Sintraunicol, la USO y Anthoc. También se destacaron las agresiones contra sindicatos del sector de la agricultura tales como Fensuagro y Asogras. Esta violencia ocurrió, principalmente, en los departamentos de Valle y Santander.

Durante el año 2014 la USO, además de continuar con su labor de defensa por los derechos de los trabajadores petroleros, estuvo vinculada al acompañamiento a comunidades y procesos organizativos de los trabajadores en zonas de explotación petrolera. Así mismo, la USO y la empresa Ecopetrol sostuvieron un proceso de negociación colectiva que dejó como uno de los principales logros la formalización laboral de más de mil trabajadores. De manera similar a su dinámica sindical, fue la violencia que este sindicato enfrentó durante el 2014.

Por otra parte, en distintas regiones, la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud, Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia (Anthoc) vivió situaciones de violencia durante el año 2014, principalmente, en contextos vinculados a procesos de negociación colectiva, reactivación y organización de sedes sindicales.

**Tabla N° 43. Asesinatos de sindicalistas en Colombia, según departamento (2013-2014)**

Año / Departamento	2013	2014	Variación	
	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Antioquia	7	5	-2	-28,6
Córdoba	1	0	-1	-100
Valle	7	3	-4	-57,1
Risaralda	2	1	-1	-50

Año / Departamento	2013	2014	Variación	
	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Caquetá	2	0	-2	-100
Atlántico	2	1	-1	-50
Magdalena	0	1	1	100
Nariño	0	4	4	100
Putumayo	2	1	-1	-50
Tolima	2	1	-1	-50
Cauca	4	0	-4	-100
Meta	0	2	2	0
Arauca	1	0	-1	-100
Bolívar	2	0	-2	-100
Sucre	1	0	-1	-100
Norte de Santander	3	1	-2	-66,7
Total	36	20	-16	-72,7

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

Durante el 2014 Antioquia fue el departamento donde más sindicalistas fueron asesinados, con un agravante y es que de cinco víctimas tres eran dirigentes sindicales. Mientras tanto, el caso de Nariño llama la atención ya que ocurrió una masacre en el municipio de Ipiales que dejó cuatro sindicalistas sin vida, luego de un año en que este departamento no había registrado hechos similares, todas las víctimas eran trabajadores agrarios afiliados a Fensuagro.

El departamento de Valle ocupa el tercer lugar, allí fueron tres los sindicalistas que perdieron su vida, dos de las víctimas eran dirigentes sindicales, uno pertenecía al sector agrario y otro al sector de suministro de electricidad, gas y agua.

**Tabla N° 44. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas, según presuntos responsables (2013-2014)**

Año / Presunto responsable	2013	2014	Variación	
	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
No identificado	230	139	-91	-39,6
Paramilitares	161	134	-27	-16,8
Organismo estatal	41	54	13	31,7

Año / Presunto responsable	2013	2014	Variación	
	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Guerrilla	17	8	-9	-52,9
Empleador	1	6	5	500
Delincuencia común	3	0	-3	-100
Total general	453	341	-112	-24,7

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

Permanece la tendencia que destaca los casos de violencia en los cuales se desconoce un presunto responsable, que para el año 2014 concentró el 40,7 % de los hechos. Por otro lado, de las violaciones sobre las que se tiene información en cuanto a un presunto responsable, los paramilitares continuaron siendo los principales victimarios ya que estuvieron involucrados en el 66,3 % de los casos, seguidos de organismos estatales con el 26,7 %. En menor medida, se le atribuye una presunta autoría a grupos de guerrillas y empleador.

El aumento de las agresiones contra sindicalistas que presuntamente provienen de organismos estatales resulta muy grave, toda vez que al ejército se le atribuye la supuesta responsabilidad de una masacre en la cual perdieron la vida cuatro sindicalistas del sector agrario. Más aún, los hechos atribuibles a organismos del Estado se incrementaron en 2014 con relación al año anterior, pasando de 41 a 54. Entre ellos, tres atentados<sup>39</sup>, 12 detenciones

39. La CUT denunció que el 10 de junio de 2014, durante la jornada de protesta que el Sindicato Nacional de Trabajadores del Transporte (SNTT), la Liga de Usuarios de Transmilenio y los pequeños propietarios pertenecientes a las empresas operadores del SITP, fue agredido Francisco Mora, quien es el Fiscal Nacional del SNTT, por parte de miembros de la Policía Nacional, quienes le dispararon a quemarropa una bomba lacrimógena en su brazo derecho.

Según el Sindicato de Trabajadores Universitarios de Colombia (Sintraunicol) sub-directiva Valle, José Milciades Sánchez, quien se desempeña como presidente, fue agredido por el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) mientras participaba en las jornadas de protesta en la conmemoración del primero de mayo. El líder sindical fue impactado a la altura del maxilar derecho.

El 10 de enero de 2014, los trabajadores de la hidroeléctrica de Caldas (CHEC) afiliados al Sindicato de Trabajadores de la Electricidad en Colombia (Sintraelecol), realizaron una protesta para exigir el cumplimiento de su convenio colectivo y denunciar los abusos cometidos por las Empresas Públicas de Medellín (EPM). En medio de ese escenario, los manifestantes fueron atacados por el Escuadrón Móvil Antidisturbios

arbitrarias, 31 hechos de hostigamientos, dos amenazas y dos allanamientos ilegales.

Sobre los casos de asesinatos de sindicalistas en el último año, no se conoce el presunto victimario en 14 de 20 casos que se presentaron en total. Se identificaron cuatro casos donde el presunto responsable fue el Ejército; un caso cometido presuntamente por la guerrilla y otro caso que se le atribuye a los paramilitares.

### III. La violencia contra mujeres sindicalistas en el 2014

Durante el 2014, se registraron al menos 38 violaciones a la vida, la libertad e integridad de las mujeres sindicalistas; entre ellas dos asesinatos, dos atentados con o sin lesiones, 20 amenazas de muerte y 13 hostigamientos.

**Tabla N° 45. Violaciones a la vida, libertad e integridad de las mujeres sindicalistas (2013-2014)**

Año / Tipo de violación	2013	2014	Variación	
	N° Casos	N° Casos	N° Casos	%
Amenazas	38	20	-18	-47,4
Desplazamiento forzado	1	0	-1	-100
Hostigamiento	8	13	5	62,5
Homicidio	3	2	-1	-33,3
Detención arbitraria	1	1	0	0
Atentado con o sin lesiones	1	2	1	100
Total general	52	38	-14	-26,9

Fuente: Sistema de Información en Derechos Humanos, Sinderh-ENS.

Pese a una disminución de la violencia contra las mujeres sindicalistas del 26,9 % respecto al año 2013, aún fueron dos

---

(Esmad) con artefactos explosivos. Una de las víctimas fue el presidente de la CUT y de Sintralecol-Caldas, Óscar Arturo Orozco, quien como consecuencia perdió su ojo izquierdo.

las mujeres sindicalistas quienes perdieron su vida, una de ellas directiva sindical en el sector de la seguridad y la otra víctima fue una docente.

Además, otros hechos de violencia, por ejemplo, las amenazas, los hostigamientos y los atentados muestran como las agresiones dirigidas contra las mujeres tuvieron características específicas, que buscaron no solo reducir su activismo sindical sino también vulnerar su condición de mujer.

### *Casos que ilustran la violencia contra mujeres que ejercen la dirigencia sindical*

Elsa María Páez quien es secretaria de derechos humanos de la Unión de Trabajadores Penitenciarios (UTP) y secretaria de asuntos laborales de la CGT, fue víctima de un intento de atentado el día 09 de febrero de 2014. La líder sindical se transportaba en su vehículo con su hijo de 4 años, cuando se bajaron se dieron cuenta que había un paquete sobre el vehículo (un pollo que en su interior tenía un explosivo). Además, Elsa María había recibido amenazas en el año 2013, en esa ocasión le mandaron una gallina descuartizada y un mensaje amenazante.<sup>40</sup>

Edith del Consuelo Santos Jiménez, era la Fiscal Nacional del Sindicato de la Seguridad (Sinproseg) y era líder comunitaria. Edith lideró protestas contra los daños a las fuentes hídricas, el deterioro medioambiental y las problemáticas sociales generadas por la explotación petrolera de la empresa Ecopetrol (PCC, 30 de agosto de 2014). Además luchó por la protección de la mano de obra de los escoltas y guardas de seguridad en toda Colombia afiliados a Sinproseg (PCC, 30 de agosto de 2014). Edith Santos fue asesinada el 29 de agosto de 2014, en la sede de la Junta de Acción comunal del Centro Poblado de San Isidro de Chicheme (Barrera, 31 de agosto de 2014).

---

40. Comunicado CGT.

#### **iv. Algunos casos de homicidios de sindicalistas en Colombia durante el año 2014**

Wilson Javier Solórzano Arenas era trabajador del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Desempeñaba el cargo de Inspector en el establecimiento penitenciario y carcelario El Espinal, en el departamento del Tolima, y era activista sindical de la Unión de Trabajadores Penitenciarios (UTP). Wilson Javier había denunciado ante la Fiscalía actos de corrupción al interior de la institución carcelaria y, precisamente, el 29 de abril de 2014, día en que tenía una citación ante esta entidad para ampliar la denuncia, el líder sindical fue asesinado en Espinal, Tolima (Comunicado CGT, marzo 29 de 2014).

Mientras los guardas de tránsito afiliados a la Asociación Nacional de Empleados de Tránsito y Transporte (Andett), exigían a las administraciones municipales de Envigado y La Estrella el cumplimiento de una decisión jurisprudencial que estableció el pago de horas extras y dominicales en un lapso de tiempo de ocho días, fueron asesinados dos de los dirigentes sindicales más destacados en la defensa de los derechos de los guardas de tránsito. El 16 de septiembre de 2014, Jhon Jairo Uribe miembro de la junta directiva de Andett subdirectiva La Estrella, fue asesinado en este municipio. El 23 de septiembre de 2014 Jorge Elías Hincapié Arenas fue asesinado en el municipio de Envigado. Jorge Elías era el principal líder de la creación de la subdirectiva de Andett en este municipio y un reconocido defensor de los derechos laborales de los guardas de tránsito (Testimonio de dirigente sindical).

Jesús Adán Quintó era líder reclamante de tierras de las comunidades negras del Medio y Bajo Atrato, integrante de la mesa departamental de derechos humanos y secretario de derechos humanos de la CGT subdirectiva Chocó. Pese a que se conocían amenazas contra Jesús Adán, la Unidad Nacional de Protección (UNP) le redujo el esquema de protección. En varias ocasiones la CGT extendió la solicitud ante esa entidad para que le fueran restablecidas tales medidas y, sin obtener respuesta, el líder social y sindical fue asesinado el 9 de abril de 2014 en el municipio de Turbo, ubicado en la región de Urabá en Antioquia (El Espectador, 23 de abril de 2014).

## **v. Persisten las amenazas y los atentados contra sindicalistas en Colombia durante el año 2014**

El día 29 de agosto de 2014, un grupo paramilitar amenazó a varios líderes sociales y dirigentes sindicales en el departamento de La Guajira. Entre las víctimas se encontraban Donald Iguarán, Milton Mora, Neiro Bocanegra, Ángel Amaya, Arnoldo Alarcón y Marcelino Figueroa, miembros del Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón (Sitracarbón). Igualmente, Deivis Vanegas, Luis Guzmán, Alberto Padilla y Yeiner Morales afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de la Alimentación (Sintrainal) seccional Albania hicieron parte de esas amenazas. Estos dirigentes sindicales se han destacado por liderar y participar en protestas a nivel regional, tal como el paro cívico departamental (Comunicado Sintracarbón, agosto 31, 2014).

El dirigente del sindicato de Sintrainduleche fue amenazado el 10 de septiembre de 2014. Cuando se dirigía en su moto a su lugar de trabajo, fue abordado por dos individuos quienes le dijeron: “no hable tanto si no quiere que le pase nada”. El dirigente venía realizando una serie de denuncias sobre malos manejos administrativos, corrupción al interior de la empresa e irregularidades en el proceso de la producción. Además, en el momento que fue recibida la amenaza se estaba llevando a cabo un proceso de negociación colectiva entre Sintrainduleche y la empresa, cuyos principales puntos en discusión eran los temas de salario y contratación. Al contexto se suma, la denuncia penal que recientemente interpuso Sintrainduleche contra el representante legal de la empresa y la directora de talento humano, debido a la implementación ilegal del pacto colectivo que conllevó a la discriminación del sindicato.

## **VI. Permanece la brecha entre las necesidades y las medidas de protección asignadas a sindicalistas**

Sigue existiendo una gran brecha entre las necesidades de protección de los sindicalistas y los sindicatos y las medidas implementadas por el gobierno. El programa que opera actualmente la protección y las garantías para la realización de la actividad sindical sigue siendo insuficiente e inadecuado, presenta falencias estructurales en su formulación, efectividad y seguimiento, pero ante todo carece de articulación con una política pública de protección para las personas sindicalizadas y las organizaciones

sindicales, que aún no existe.

Hasta hoy el enfoque del programa privilegia la reacción y lo operativo con relación a la prevención y lo estructural, lo cual se ve reflejado en las múltiples dificultades que enfrentan día a día los beneficiarios de las medidas de protección. En algunos casos las medidas asignadas no garantizan la vida de las y los sindicalistas y en otras ocasiones se ve amenazada la continuidad de la actividad sindical y social. Por ejemplo, pese a que las cifras de homicidios y otras violaciones persisten, sigue pendiente la inclusión de una metodología del sistema de alertas tempranas (Universidad Externado de Colombia, 2010).

Mientras que la Unidad Nacional de Protección (UNP) señala avances en los estudios realizados,<sup>41</sup> 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 protección.<sup>42</sup>

Aunque se han incluido los activistas sindicales y personas con la intención real y manifiesta de formar o afiliarse a un sindicato, como población objeto del programa,<sup>43</sup> existen casos de sindicalistas que requieren ingresar al programa y continúan desprotegidos, y lo más preocupante es que aún no se avizoran avances en materia de protección colectiva.

A estos problemas en el funcionamiento del programa de protección, se suman la falta de capacidad operativa, la tercerización laboral que precariza las condiciones laborales de los trabajadores que se desempeñan como escoltas, la corrupción

---

41. La UNP informó que a octubre de 2013 se habían realizado 565 estudios de nivel de riesgo cuyos resultados fueron un extremo, 202 extraordinarios, 296 ordinarios, 66 devoluciones. Información de la UNP con radicado OF114-00005572. Marzo 07 de 2014.

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

43. Véanse Resolución 716 del 6 de abril de 2011 sobre el alcance de la condición de dirigente y activista sindical (Gallón, 21 de agosto de 2013).

en los procesos de contratación. Esta última situación alcanzó recientemente un revuelo mediático, tras conocerse una grave denuncia sobre una red de corrupción conformada por funcionarios de la UNP y encabezada por su secretario general, Julián Marulanda Calero. Aunque inicialmente se hablaba de un fraude de 600 millones de pesos, dos semanas después el monto alcanzaba los dos mil millones de pesos (El Espectador, 26 de agosto de 2014). Pese a que las centrales sindicales venían llamando la atención sobre las irregularidades en la prestación del servicio a través de contratistas y a la existencia de recomendaciones que lo prohíben (Naciones Unidas, marzo de 2010), este hecho prendió las alarmas y llevó a que la UNP propusiera como medidas para evitar la corrupción, la terminación de la contratación de esquemas de seguridad con privados, y la vinculación laboral directa de 3.000 escoltas (El Tiempo, 8 de septiembre de 2014). Sin embargo, como un presunto efecto de la corrupción sobre la crisis presupuestal, recientemente se conoció un anuncio sobre la cancelación de 1.800 esquemas de seguridad por falta de recursos (El Espectador, 6 de noviembre de 2014).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Barrera Palacio, Héctor Javier (31 de agosto de 2014). Asesinan a una líder sindical. *El Mundo*, Medellín, Recuperado de: [http://www.el-mundo.com/portal/noticias/seguridad/asesinan\\_a\\_una\\_lider\\_sindical.php#.VecvXvl\\_Okp](http://www.el-mundo.com/portal/noticias/seguridad/asesinan_a_una_lider_sindical.php#.VecvXvl_Okp)
- Casa, María Isabel (Ed.) (2012). *Imperceptiblemente nos encerraron. Exclusión del sindicalismo y lógicas de la violencia antisindical en Colombia 1979-2010*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas y Escuela Nacional Sindical.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (29 de octubre de 2013). *Recomendaciones al Estado Colombiano*. Recuperado de: <http://www.equidadmujer.gov.co/Documents/Observaciones-cedaw-VII-VIII-Informe-Colombia.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2013). *Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad*. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/51083/Mujeresenlaeconomiadigital.pdf>
- Colperú (23 de julio de 2014). Los ‘cacaos’ peruanos mueven inversión en Colombia. *El Tiempo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.colperu.com/colombiayelperu/12-paises-de-oportunidades/121-2014-07-23-16-06-06.html>
- Contexto Ganadero (1 de octubre de 2013). *Desempleo rural baja pero no satisface expectativas*. Recuperado de: <http://contextoganadero.com/economia/desempleo-rural-baja-pero-no-satisface-expec>

tativas

- Confederación Sindical Internacional (CSI) (2014). Sentencia del Tribunal Federal Alemán de Trabajo (Bundesarbeitsgericht) del 10 de junio de 1980 (Caso 1 AZR 822/79). En *Resumen ejecutivo de la nota informativa de la CSI sobre el derecho de huelga*. Recuperado de: <http://www.ituc-csi.org/resumen-ejecutivo-de-la-nota?lang=es>
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). Párrafo 134.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2014*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/pobreza/160-uncategorised/6020-pobreza-monetaria-y-multidimensional-2014>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Anexo Juventud, 2014*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/segun-juventud>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Cuentas Nacionales*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-trimestrales>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Gran Encuesta integrada de hogares*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Nacional de Planeación (2010a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para Todos"*. Bogotá: DNP. Recuperado de: [http://www.cna.gov.co/1741/articulos-311056\\_PlanNacionalDesarrollo.pdf](http://www.cna.gov.co/1741/articulos-311056_PlanNacionalDesarrollo.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación (2010b). *Plan de Desarrollo 2010-2014. "Prosperidad para Todos"*. Tomos I y II. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (s.f.). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Versión preliminar para discusión del Consejo Nacional de Planeación*. DNP, Bogotá. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>
- El Colombiano (13 de julio de 2013). Campo, en el abandono. *El Colombiano*, Medellín. Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/campo\\_en\\_el\\_abandono-ICEC\\_250976](http://www.elcolombiano.com/campo_en_el_abandono-ICEC_250976)
- El Espectador (17 de febrero de 2015). De micos y locomotoras: El Plan de Desarrollo de Santos ii, 2015. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/de-micos-y-locomotoras-el-plan-de-desarrollo-de-santos-columna-544572>

- El Espectador (23 de abril de 2014) Cae autor del crimen de líder de restitución de tierras Adán Quinto. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cae-autor-del-crimen-de-lider-de-restitucion-de-tierras-articulo-488357>
- El Espectador.com (26 de agosto de 2014). Red de corrupción en la Unidad de Protección”. *El Espectador*, Bogotá, Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/red-de-corrupcion-unidad-de-proteccion-articulo-513028>
- El Espectador.com (6 de noviembre de 2014). Cancelan 1.800 esquemas de seguridad por falta de recursos. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/cancelan-1800-esquemas-de-seguridad-falta-de-recursos-articulo-526208>
- El Heraldo (18 de junio de 2014). FAO y OIT denuncian precariedad laboral de temporeras agrícolas en América Latina. *El Heraldo*, Barranquilla. Recuperado de: <http://www.elheraldo.co/agropecuaria/fao-y-oit-denuncian-precariedad-laboral-de-temporeras-agricolas-en-america-latina>
- El Tiempo (8 de septiembre de 2014). Firma venía incumpléndole a Unidad de Protección pero no fue multada”. *El Tiempo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/irregularidades-en-contrato-de-la-unidad-de-proteccion/14499655>
- El Tiempo (septiembre 15 de 2014). Unidad de protección vinculará directamente a 3.000 escoltas. *El Tiempo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-nacional-de-proteccion-cambios-en-sistema-de-contratacion/14539555>
- Entrevistas a dirigentes sindicales de la cgt y la ctc (5 de febrero 5 de 2014), Bogotá.
- Escuela Nacional Sindical (2015). *Sistema de Información Sindical y Laboral, Subsistema Censo Sindical*, Escuela Nacional Sindical.
- Escuela Nacional Sindical (16 de febrero de 2015). ¿Qué queda para la huelga: prohibirla, eliminarla, ajustarla, ampliarla? Debate nacional e internacional sobre el derecho a la huelga. *Agencia de Información Laboral, Escuela Nacional Sindical*. Recuperado de: <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na-;1;-;&x=20170776>
- Espitia, Jorge (2015). La minería en las Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Caja de Herramientas*, Bogotá. Recuperado de: [http://viva.org.co/cajavirtual/svc0431/pdfs/Articulo003\\_431.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0431/pdfs/Articulo003_431.pdf)
- Espitia, Jorge (23 de enero de 2015). La minería en las Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Caja de Herramientas*, Bo-

- gotá. Recuperado de: [http://viva.org.co/cajavirtual/svc0431/pdfs/Articulo003\\_431.pdf](http://viva.org.co/cajavirtual/svc0431/pdfs/Articulo003_431.pdf)
- Ministerio de Trabajo (2012). Estrategia Nacional para la Erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador 2008-2015. Liderada por el Ministerio de Trabajo. Recuperado de: <https://www.mintrabajo.gov.co>
- Estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) Colombia, enero 2015, p. 28
- Fajardo, Darío, Londoño Rocío y Medina Medófilo (18 de mayo de 2010). Los problemas del campo y el debate electoral. *Eje21*. Recuperado de: <http://www.eje21.com.co/2010/05/los-problemas-del-campo-y-el-debate-electoral/>
- Fasecolda (s.f.) *Sistema de riesgos laborales*. Recuperado de: <http://www.fasecolda.com/>
- Ferrari, César (8 de septiembre de 2013). Protestas campesinas y crisis agraria en tiempos de apertura económica. *Razón Pública*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7063-protestas-campesinas-y-crisis-agraria-en-tiempos-de-apertura-economica.html>
- Fondo de Riesgos Laborales (s.f.). *Estadísticas Sistema de Riesgos profesionales, año 2011*. Recuperado de: <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/Infoestadistica/2011/ESTADISTICAS-SGRP-SEP2011.pdf>
- Gallón, Gustavo (21 de agosto de 2013). Controlar menos y proteger más a los sindicalistas. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/controlar-menos-y-proteger-mas-los-sindicalistas-columna-441631>
- González, Sergio David (26 de abril de 2015). Los “micos” del PND. *El Espectador*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/los-micos-del-pnd-articulo-557198>
- Índice de Progreso Social. Colombia. Recuperado de: <http://www.socialprogressimperative.org/es/data/spi/countries/COL>
- Información de la Unidad Nacional de Protección con radicado OFI14-00005572, marzo 07 de 2014.
- Información suministrada por Mintrabajo (en agosto de 2014) Véase: “Distribución planta de inspectores de trabajo por dependencia”. Pregunta N°27.
- Sinergia (2014). *Informe al Congreso: Juan Manuel Santos*, 2014, p. 70. Disponible en: [https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe\\_Senor\\_Presidente\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Rep\\_%C3\\_%BA-blica\\_2014.pdf](https://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/Documentos/Informe_Senor_Presidente_al_Congreso_de_la_Rep_%C3_%BA-blica_2014.pdf)

- Informe Ejecutivo del Proyecto de Cooperación Técnica de la Organización Internacional del Trabajo. “Promoción del Cumplimiento de las Normas Internacionales del Trabajo en Colombia”. Diciembre 2012-Marzo 2015.
- La Opinión (30 de julio de 2013) Santos ha cumplido con el 59,3 % del pnd. *Colprensa*, Bogotá. Recuperado de: [http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=425273&Itemid=32#.VTfCgNI\\_n\\_Gc](http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=425273&Itemid=32#.VTfCgNI_n_Gc)
- La Silla Vacía (2 de septiembre de 2015). *La Silla Minera*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/silla-minera/datos-mineria>
- Londoño Botero, R. (1989). Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980). En Tirado Mejía, (comp.) (1989). *Nueva Historia de Colombia, Tomo 3*. Bogotá: Editorial Planeta.
- El Tiempo (23 de julio de 2014). Los ‘cacaos’ peruanos mueven inversión en Colombia. *El Tiempo*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.colperu.com/colombiayelperu/12-paises-de-oportunidades/121-2014-07-23-16-06-06.html>
- Mesa de Conversaciones Gobierno de Colombia-farc-ep (septiembre 11 de 2014). Comunicado conjunto. Recuperado de: <http://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-11-de-septiembre-de-2014?ver=es>
- Ministerio de Educación Nacional (2015). *Informe de gestión y rendición de cuentas. Vigencia 2014*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-261032\\_Informe\\_gestion\\_2014\\_completo.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-261032_Informe_gestion_2014_completo.pdf)
- Ministerio de Trabajo (7 de octubre de 2014). 5 grandes pactos por el Trabajo Decente propuso el Gobierno a trabajadores y empresarios. *Mintrabajo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/octubre/3876-5-grandes-pactos-por-el-trabajo-decente-propuso-el-gobierno-a-trabajadores-y-empresarios.html>.
- Ministerio de Trabajo (julio de 2014). Informe de actividades al Congreso 2013-2014. *Mintrabajo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/buscar.html?searchword=informe+al+congreso&ordering=&searchphrase=all>
- Ministerio de Trabajo (s.f.) *Colabora: Centro de Orientación y Atención Laboral*. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/colabora.html>.
- Ministerio de Trabajo (septiembre de 2014). Informe de cumplimiento Plan de Acción Laboral de Colombia y los Estados Unidos para Derechos Laborales. *Mintrabajo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.mintrabajo.gov.co/publicaciones-mintrabajo/3792-informe>

- final-plan-de-accion-de-colombia-y-estados-unidos-para-derechos-laborales.html
- Molano Bravo, Alfredo (Febrero de 2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. <https://www.mesadeconversaciones.com.co>
- Naciones Unidas (marzo de 2010). *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 Recuperado de: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/112/97/PDF/G1011297.pdf?OpenElement>
- Observatorio del Empleo. Armenia. Recuperado de: <http://observatoriodeempleo.armenia.gov.co/paginas/glosario.html>
- Observer (2011). The oecd Green Growth Strategy. *Observer*. Recuperado de: <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3542>.
- Ocampo, José Antonio (octubre 2014). *Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la misión para la transformación del campo*. Bogotá; Departamento de Planeación Nacional. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- Organización Europea de Cooperación Económica (OECD) (2015). *Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión General*. Recuperado de: [http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf)
- Organización Europea de Cooperación Económica (OECD) Observer (2014). *The oecd Green Growth Strategy*. Recuperado de: <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3542>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, 2013. Una generación en peligro*. Ginebra: OIT. Recuperado de: [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_222658.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_222658.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (s.f.). Economía informal en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://ilo.org/americas/temas/econom%C3%ADa-informal/lang--es/index.htm>
- Olarte Cadavid, Vladimir (3 de enero de 2015). La necesidad imperiosa de transformar el campo colombiano. *Desarrollo Inclusivo*. Recuperado de: <http://desarrolloinclusivo.com/2015/01/03/campo-colombiano/>

- Osorio Camila (20 de septiembre de 2011). La desoladora geografía del campo. *La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/la-desoladora-geografia-del-campo-28006>
- Osorio, Viviana (Coord.). *De cuidados y descuidos: La economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Osorio, Viviana y Farrás, Julio (2014). *El concepto de lo misional permanente y la tercerización ilegal. Análisis sociológico y de la jurisprudencia de las Altas Cortes Colombianas*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Osorio, Viviana y Tangarife, Carmen (2014). La economía del cuidado en Colombia: el (des)balance mercado-familias-estado. En Osorio, Viviana (Coord.). *De cuidados y descuidos: La economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*. (pp. 29-138). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Partido Comunista de Colombia (30 de agosto de 2014). Asesinada Edith Santos, líder de la comunidad de Acacías, Meta. *Partido Comunista de Colombia*. Recuperado de: <http://www.pacocol.org/index.php/noticias/10819-asesinada-edith>
- Pizarro Leongómez, Eduardo (febrero de 2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*, febrero del 2015. Recuperado de: <https://www.mesaconversaciones.com.co>
- Portafolio.com (10 de agosto de 2014). El cultivo de la palma seguirá creciendo. *Portafolio*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/cultivo-palma-colombia-agosto-2014>
- Radicado 64052 del 2014 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.
- Resolución 1325 (2000) Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Sesión 4213<sup>a</sup>, celebrada el 31 de octubre de 2000. Núm. 9°. Asimismo.
- Resolución 716 del 6 de abril de 2011 sobre el alcance de la condición de dirigente y activista sindical.
- Semana (14 de diciembre de 2014). Solo 16 % de los jóvenes bogotanos llega a la universidad. *Revista Semana*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/bogota-revelan-encuesta-de-juventud/412311-3>
- Semana (2012). Así es Colombia rural. Informe especial. *Revista Semana*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>

- Semana.com (21 de mayo de 2014). Colombia es uno de los peores países para trabajar. *Revista Semana*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-es-uno-de-los-peores-paises-para-ser-trabajador/388902-3>
- Senado de la República (17 de abril de 2015). ‘Mico’ en Plan de Desarrollo mantendría vigentes títulos mineros en 26 páramos. *Prensa del Senado*. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/senadores-noticias/item/22530-mico-en-plan-de-desarrollo-mantendria-vigentes-titulos-mineros-en-26-paramos>
- Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, Escuela Nacional Sindical.
- Tovar Martínez, Édmer (8 de septiembre de 2013). Lo que tiene en jaque al agro colombiano. *El Tiempo*, Bogotá. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13052762>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD (2014). Informe sobre las inversiones en el mundo. Panorama general. Recuperado de: [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2014\\_overview\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2014_overview_es.pdf)
- 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). Recuperado de: <http://pnud.org.co/2012/informes/UEC/Informe%20Final.pdf>
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) (2014). Indicadores de la Minería en Colombia. Versión Preliminar. Recuperado de: [http://www.upme.gov.co/Docs/Plan\\_Minero/2014/Indicadores%20de%20la%20Miner%C3%ADa%20en%20Colombia.pdf](http://www.upme.gov.co/Docs/Plan_Minero/2014/Indicadores%20de%20la%20Miner%C3%ADa%20en%20Colombia.pdf)
- Vásquez, Héctor (29 de agosto de 2013). El Estado colombiano y los derechos de los asalariados y jornaleros del campo. *Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”*. Recuperado de: <http://www.colectivodeabogados.org/noticias/noticias-nacionales/El-estado-colombiano-y-los>
- Vásquez, Héctor y Osorio, Viviana (16 de marzo de 2015). Alternativas a la reforma pensional que se viene. Las medidas afirmativas para la igualdad de género en la protección social. *Agencia de Información Laboral, Escuela Nacional Sindical*. Recuperado de: <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;-;&x=20170796>
- Villota Santacruz, Carlos (10 de marzo de 2015). Los efectos del TLC en Colombia tiene al campo en “jaque”: Jorge Robledo. *Prensa Senado*, Bogotá. <http://www.senado.gov.co/sala-de-prensa/noti->

[cias/item/22132-los-efectos-del-tlc-en-colombia-tiene-al-campo-en-jaque-jorge-robledo](#)





La base del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” era que esta se lograría con más empleo, menos pobreza y más seguridad siguiendo dos caminos: el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral. Con el primero se generaría empleo formal, se produciría riqueza y se mejorarían las condiciones de vida de la población. Con el segundo se articularía el desarrollo económico y social del país, pues esta articulación se convertiría en la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz.



ensayos laborales 27

EDICIONES  
 ESCUELA  
NACIONAL  
SINDICAL

ISBN: 978-958-8207-66-7



9 789588 207667