

**ens**  
ESCUELA NACIONAL SINDICAL



# Cultura & trabajo

No. 90    Febrero 2014

\$20.000

ISSN 0124-390X



9 770124 390004

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABAJO DECENTE**



# REVISTA FORO

La Revista Foro, de la Fundación Foro Nacional por Colombia, fue creada con el propósito de construir un pensamiento democrático en Colombia y promover un debate sobre los grandes temas del presente y el futuro del país.

**Suscríbese y Apóyela.**

*Informes*

Foro Nacional por Colombia  
Carrera 4 A #27-62  
Bogotá, Colombia  
PBX (571) 2822550  
administracion@foro.org.co  
[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

# No.90



Editorial	3
<b>El piso para la protección social en Colombia: una hoja de ruta</b> Diana Paola Salcedo Novoa	6
<b>Condiciones laborales en 22 de las empresas más poderosas del país</b> Edwin Mauricio Villamil	16
<b>La experiencia organizativa de los trabajadores tercerizados en Claro-Colombia</b> Alejandro Parra	26
<b>Discapacidad. Un supuesto para la absurda exclusión y discriminación laboral</b> Sandra Milena Muñoz	34
<b>Subcontratación. Precisiones conceptuales y algunas regulaciones</b> Julio Puig Farrás y Viviana Osorio	42
	<b>DOSSIER. Políticas Públicas de Trabajo Decente en Colombia</b>
54	<b>Crecimiento económico excluyente: Déficit de Trabajo Decente en Colombia</b> Carmen Lucía Tangarife
64	<b>El camino hacia una política Distrital de Trabajo Decente y Digno para Bogotá</b> Juan Bernardo Rosado Duque
77	<b>El diálogo público y las bases de la política de Trabajo Decente en Medellín</b> Luz María Tobón Vallejo
82	<b>Aprendiendo del mundo: políticas locales de trabajo decente</b> Jorge Coronel López
<b>Mujeres, pobres y negras. Tres discriminaciones para el acceso al mercado de trabajo de la población femenina afrodescendiente en Medellín</b> Lorena Álvarez Ossa	91
<b>Fuero de maternidad en la tercerización e intermediación laboral. Respuestas jurídicas ante nuevas y agudas formas de precarización para las mujeres</b> Viviana Osorio Pérez	103
<b>Héroes de la Clase Trabajadora. Un documental sobre la realidad de los sindicatos en Indonesia y Colombia</b> Mauricio Rubiano Bello	114



Cultura  
& Trabajo

No.90

ISSN 0124390-X  
Febrero 2014

**Consejo Editorial**

Guillermo Correa Montoya  
José Luciano Sanín Vásquez  
Luis Norberto Ríos Navarro  
Jorge Giraldo Ramírez  
Juan Carlos Celis Ospina  
Juan Bernardo Rosado

**Director ENS**

Guillermo Correa Montoya

**Director Cultura & Trabajo**

José Luciano Sanín Vásquez

**Impresión**

Pregón Ltda.

**Portada**

"Sin límites"  
Angela Patricia Zapata León  
Colombia, 2013

**ens**

ESCUELA NACIONAL SINDICAL

Afiliada a FIAET

Calle 51 No. 55-78 Tel: 5133100

Fax: 5122330

Correo electrónico:

subdireccion@ens.org.co

A.A. 12175 Medellín-Colombia

La revista Cultura & Trabajo invita a sus lectores a hacerse partícipes de ella, enviándonos sus comentarios y críticas al correo electrónico: fondoeditorial@ens.org.co. De la misma forma los invitamos a leer otras opiniones en la revista virtual de la ENS.

[www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)



"En busca del tesoro", Jorge Eliécer Orozco Galvis, Colombia, 2013



## EDITORIAL >

**U**n mundo indignado por la desigualdad y la disminución sistemática de derechos democráticos se movilizó durante 2013, y Colombia puso su parte. Movimientos agrarios y laborales se sucedieron por todo el país como aquellos que antecedieron la constitución de 1991. La sociedad civil y los movimientos sociales colombianos salen de nuevo a las calles, y ahora también a las redes sociales.

Como bien lo señaló Inter-mom-Oxfam en su reciente informe "Gobernar para la élites: riqueza extrema y abuso de poder", sentimos desde la sociedad civil global un cansancio creciente con tantos políticos que gobiernan para el 1% más

rico, que controla ya al menos la mitad de la riqueza mundial. Existe un vaciamiento global de los derechos humanos de ciudadanía y participación política que está produciendo estas movilizaciones por todos los continentes.

Al mismo tiempo que tantos trabajadores, jóvenes y campesinos se movilizaban por los calles de Colombia, el gobierno nacional y las FARC lograron mantener todo el año las conversaciones de paz en la ciudad de La Habana, alcanzando dos acuerdos realmente importantes que movieron lentamente la aguja de las encuestas hacia una mayor favorabilidad pública hacia el proceso, llevando a pensar a muchos que sí es posible un acuerdo final.

2014 puede ser el año histórico de la firma de un acuerdo de paz. De ocurrir, como anhelamos, sin duda habrá un giro en la historia del país y se abrirá una época de posibilidades políticas, económicas y sociales de ganar, a mediano plazo, paz duradera y estable.

Estamos convencidos de la urgencia de que desde muchos lugares y sectores sociales avancemos en acordar una agenda de construcción de la paz, que no es sino el conjunto de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales necesarias para que termine la violencia y para que no se repita este conflicto, del que por momentos no creímos poder salir.

La paz es un camino que hay recorrer y el nombre de la paz duradera, es inclusión, es democracia, es trabajo decente. La superación del déficit de calidad del trabajo requiere transformaciones políticas de calado. No es sino mirar un primer y somero balance de lo laboral en este cuatrenio de gobierno santista: han aumentado la informalidad, el cuentapropismo y el subempleo, y persiste la persecución contra el sindicalismo. Colombia sigue siendo el país suramericano con peores indicadores laborales, gracias a un modelo económico de exclusión que hay que cambiar.

La ENS seguirá acompañando este año que comienza y con mayor optimismo, los esfuerzos ciudadanos por la paz, los de tantos trabajadores para crear, fortalecer y modernizar sindicatos, a pesar de tanto obstáculo; la defensa del mandato ciudadano frente a los oscuros designios del fundamentalismo religioso; y apoyando a todos los que creen en la riqueza de nuestra pluralidad y luchan por la inclusión, el reconocimiento y la democracia en el mundo del trabajo. 31





# El piso para la **protección social** en Colombia: una hoja de ruta

**Por: Diana Paola Salcedo Novoa**  
Profesional del área de Investigaciones. ENS

La reciente crisis económica ha puesto de manifiesto la importancia de los avances estructurales para ampliar la protección social de una forma coherente y coordinada en el ámbito nacional y local. Las medidas de protección social han amortiguado los efectos de las crisis entre la población vulnerable, han actuado como un estabilizador macroeconómico y estimulado la demanda, y han permitido a las personas superar mejor la pobreza y la exclusión social.

Juan Somavia  
Director General de la OIT







"Día de recolección", Esteban Mazzonecini, Argentina, 2013

La recomendación 202 recientemente aprobada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, junio de 2012) sobre los pisos de protección social, eleva significativamente el debate sobre las garantías básicas de protección social que deben asegurarse a los ciudadanos para lograr definitivamente la reducción de la pobreza y la exclusión en países como Colombia. Dicha recomendación confirma la necesidad de que los gobiernos asuman su responsabilidad como promotores de una globalización justa y equitativa, y dejen de tener un rol residual en la política social, como ha venido sucediendo a partir de la reducción sistemática del tamaño del Estado, a partir de lo cual se ha desarrollado un creciente papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG), comunidades y grupos familiares en la garantía de los derechos mínimos de las poblaciones más vulnerables.

En este sentido, un primer paso para abrir el camino hacia la implementación de dicha recomendación en Colombia, es determinar cuál es el papel de las ONG y las organizaciones sindicales en la definición de un sistema integral de protección social, que contemple una canasta básica de garantías para todos los ciudadanos, sin que esta se convierta en el límite de la polí-

tica social, pero sí en el primer paso para lograr incidir significativamente en la eliminación de la pobreza y la pobreza crónica. En esta vía, el presente artículo busca definir una hoja de ruta para la implementación del piso de protección social en Colombia, enfocada en determinar el papel de las ONG y los sindicatos de trabajadores y trabajadoras en la definición, diseño de estrategias y monitoreo de dicho conjunto de medidas sociales.

### **El piso de protección social: el camino hacia la reducción de la pobreza y la exclusión**

En concordancia con la perspectiva planteada, es conveniente enunciar algunos de los vacíos persistentes en Colombia en cuanto a la política social, que impiden construir los lineamientos para la definición de esa hoja de ruta. Adicionalmente, es necesario exponer de manera sintética la importancia de la implementación del piso de protección social en el país y su incidencia potencial en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas que hoy no gozan de ningún tipo de garantía para el ejercicio pleno de sus derechos.

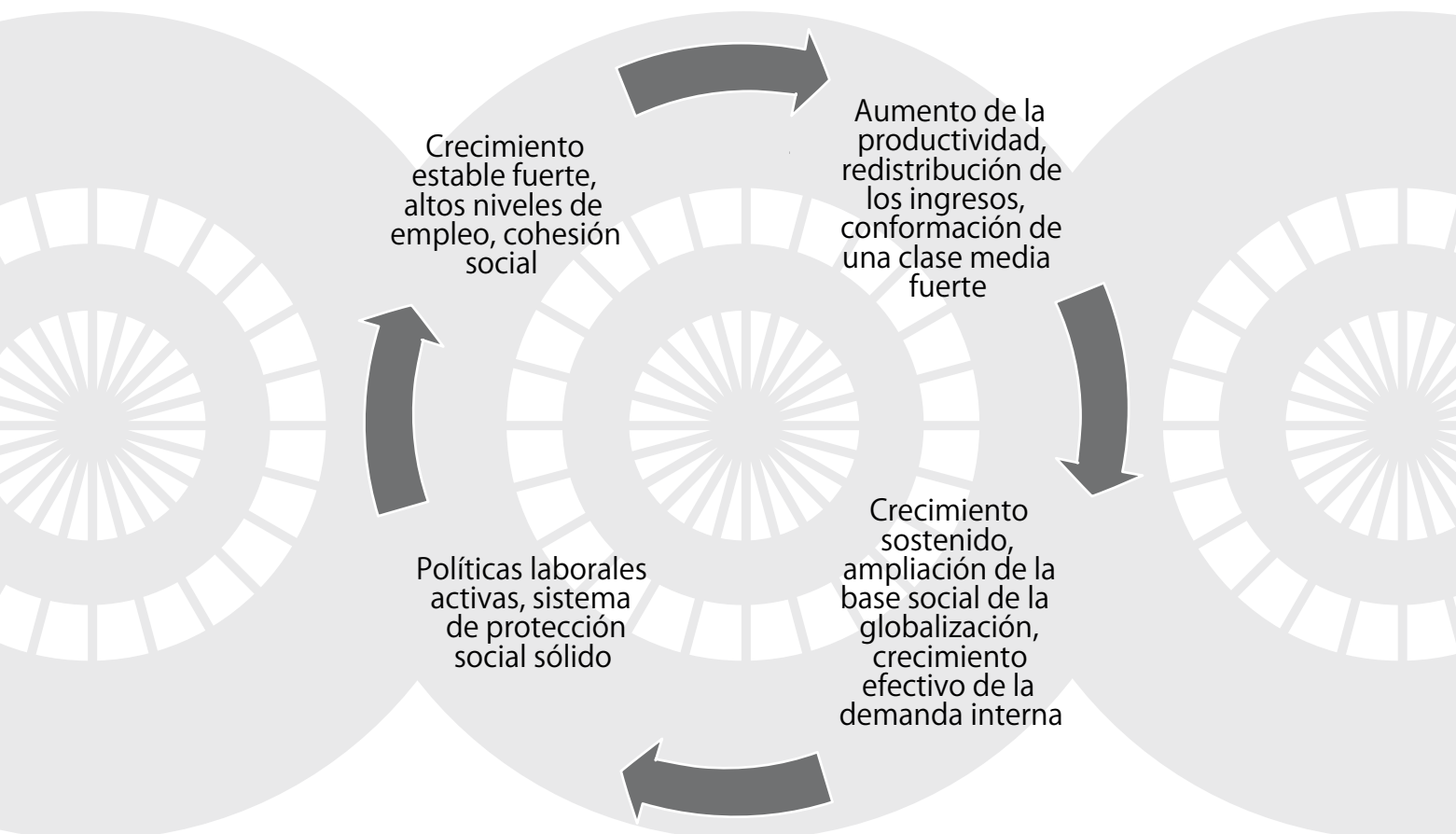
En primer lugar, el país debe reconceptualizar la protección social como una inversión y no

Los pisos de protección social contribuyen a la estabilidad social en tiempos de crisis, pues disminuyen los impactos de estas en los individuos, reduciendo la presión sobre los tejidos sociales.

como un gasto, en donde el piso de protección social funciona como un estabilizador automático que posibilita la seguridad macroeconómica, ya que garantiza a la población un flujo constante de ingresos y de otros bienes y servicios, de tal forma que ante una crisis, la economía no será tan vulnerable, pues al menos se garantizaría la demanda efectiva interna. Este ciclo se puede resumir como se muestra en el *Gráfico N° 1*.

De acuerdo a este argumento, los pisos de protección social contribuyen a la estabilidad social en tiempos de crisis, pues disminuyen los impactos de estas en los individuos, reduciendo la presión sobre los tejidos sociales. A nivel económico, ayuda a preservar la demanda agregada, estimulando los mercados de bienes y servicios de la producción local; y tienen un efecto multiplicador, que incluso puede llegar a superar

### **Gráfico N° 1.** **Ciclo virtuoso derivado de la implementación de los pisos de protección social**



el impacto de otro tipo de políticas que suelen adoptarse en tiempos difíciles para la economía (políticas de contención, tales como los recortes fiscales).

No obstante, los pisos de protección social no deben ser valorados meramente por su función estabilizadora automática, por lo que es pertinente resaltar que la nueva concepción parte del enfoque de derechos, y supera la antigua visión de que la política social solo era un conjunto de medidas *ex ante* y *ex post* a una crisis para proteger los ingresos de la población. Esta nueva visión pone de relieve que: a) existe una pobreza generada súbitamente por las crisis, y otra que se trasfiere de generación en generación, lo que sugiere que deben adoptarse políticas diferenciadas para combatir ambos tipos de pobreza; b) como lo señala Wisner (2006), los riesgos son “construidos socialmente y políticamente determinados”; c) existen límites no monetarios de la pobreza, por lo que la política social no debe enfocarse exclusivamente en garantizar un “ingreso mínimo”; y d) la protección social debe ir estrechamente ligada a políticas activas de generación de trabajo decente.

Así, el enfoque de la protección social desde los derechos, es definida por la CEPAL (*Protección social en América Latina: una mirada inclusiva*, 2011), como una política para “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente”. En este nivel de análisis, se proponen tres componentes para el éxito de la política social: un componente no contributivo, uno contributivo y la regulación de los mercados laborales con políticas orientadas a la generación de trabajos decentes.

El *nivel no contributivo* está relacionado directamente al concepto de asistencialismo, que surge a partir del debilitamiento de los servicios

sociales brindados por la familia y la comunidad, por lo que el Estado que había abandonando progresivamente sus funciones sociales se ve obligado a buscar mecanismos para financiar dichas políticas y focalizar el gasto identificando a las poblaciones “más vulnerables”, lo anterior significa que la asistencia por sí sola no conlleva la regulación laboral, y según Giraldo (2007) no consiste en “derechos sociales universales y generales, [sino] en dirigir la protección social donde la indigencia pudiera ser certificada”.

El *nivel contributivo* está relacionado directamente con el concepto de aseguramiento ligado al mercado laboral en su esfera formal, lo que implica que el derecho de un ciudadano a gozar de unos mínimos derechos está en proporción directa a su condición de trabajador.

La protección social por tanto deberá ser una combinación equilibrada de los tres pilares antes descritos, sin demeritar la importancia del uno a favor del otro. La integralidad deberá ser la premisa principal para un piso de protección social, de manera que este no se convierta en un conjunto de medidas desarticuladas y duplicadas que no converjan en la consecución del objetivo principal de su implementación: la eliminación progresiva de la pobreza y la pobreza crónica.

### **El papel de las ONG en la implementación de un piso de protección social en Colombia**

Desde este marco de análisis, es importante que las ONG superen la visión de una política de protección social basada en el asistencialismo paternalista promovido por el gobierno, que ha llevado precisamente a que las medidas sociales para mitigar la pobreza se conviertan en un instrumento meramente electoral. De esta manera, una primera tarea es la de posicionar el debate de la universalidad de la protección social, una correlación de los componentes contributivos y no contributivos, que superen el reduccionismo de la excesiva focalización de las políticas

públicas, que ha determinado que los costos de implementación, monitoreo y seguimiento sean más altos que los beneficios sociales de la misma política. Así, el universalismo se define a partir de dos componentes planteados en la obra de Giraldo (2007):

El primero, la generalización del asalaramiento, porque ello hace que el aseguramiento tome un carácter universal [...] El segundo principio, es el desarrollo de sistemas de transferencias financiadas con el fondo general de impuestos, lo cual permite el desarrollo de formas de protección social tales como la pensión mínima, el subsidio al desempleo, los subsidios a las familias y en general de prestaciones que no están ligadas a la condición de asalaramiento. Esta segunda forma la llamaremos el componente asistencial universal definida sobre la condición de pobre o población vulnerable.

En segundo lugar, las organizaciones sindicales y sus ONG de apoyo, deberán velar porque la protección social esté ligada estrechamente con la reestructuración de las medidas en materia de legislación laboral, de modo que estas garanticen un ambiente propicio para la generación de trabajos decentes. Nada se hace con medidas sociales predominantemente asistencialistas que le permitan un nivel de ingresos a los ciudadanos, si no existen los mecanismos para que las personas en edad activa se capaciten para el trabajo y se vinculen exitosamente al mercado laboral, de manera que pueda ampliarse efectiva y progresivamente el pilar contributivo del sistema y la consecuente liberación de recursos económicos.

En este punto, es fundamental darle el nivel de relevancia que merece el tema de la informalidad en el caso de Colombia, ya que este constituye el primer obstáculo para la extensión progresiva del pilar contributivo de la seguridad social, lo que condena a que las medidas de pro-

tección social siempre sean insuficientes, con impactos residuales y poco contundentes sobre el bienestar de la población. Esto conduce a situar claramente la necesidad de que las organizaciones sindicales tengan participación en la formulación de planes de formalización laboral en los diferentes sectores de la economía, animando el debate de la necesidad de la intervención del gobierno en el mercado laboral, retando la concepción tradicional de que es el mercado mismo quien se regula hasta llegar a sus niveles ideales.

Paralelamente, las organizaciones no gubernamentales están en la obligación de participar activamente en la definición del conjunto de garantías básicas para los ciudadanos, teniendo en cuenta las particularidades del territorio y los límites que este impone a la focalización, criterio usado en la mayoría de las políticas sociales. Esto tradicionalmente ha determinado que se empleen grandes sumas de dinero en identificar y ubicar los destinatarios de los planes, programas y proyectos sociales; al respecto, la experiencia de *Help Age Internacional* en la definición e implementación de la pensión básica universal en Bolivia, señala que los gobiernos gastan más en la selección de los beneficiarios que aprobando medidas universales.

Por tanto, el rol de las ONG es un rol multiactor, ya que en la definición de dicha canasta básica deben ceder el protagonismo a los destinatarios finales, propiciando los espacios de diálogo social entre el gobierno y los actores que tendrían interés en la implementación de las diferentes medidas –cabe aclarar que el tripartismo no debe significar que el gobierno y las empresas actúen unificados, ya que se espera que Estado sea el garante de los derechos de los ciudadanos–. Además, tienen una responsabilidad directa en la capacitación a líderes sociales que puedan representar los intereses de las distintas poblaciones, e impartir cursos para la sensibilización de los actores implicados en el diseño e implementación de los pisos de protección social.

Lo anterior aporta en diferentes caminos: a la recuperación de las relaciones entre ONG y bases; la visibilización de los vacíos en materia de protección social existentes en el país; la inclusión de instancias legítimas de la sociedad civil que no son precisamente parte de la estructura generada a nivel gubernamental para promover y potenciar la participación de esta en los procesos de toma de decisiones; y por último, favorecer la gobernabilidad por medio de la construcción de ciudadanía.

En otra vía, una contribución significativa que puede ser hecha por las ONG, es el posicionar en los medios de comunicación el debate acerca de la necesidad de los pisos de protección social y de los temas a ser abordados. Siguiendo la Recomendación 202 de la OIT, estos pisos deberían comprender, por lo menos, las siguientes garantías: salud universal, que incluye la atención en salud esencial y la protección de la maternidad; seguridad básica en el ingreso para niños que les aseguren la alimentación, la educación, los cuidados y cualquier otro bien o servicio necesario; seguridad en el ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes; y seguridad básica en el ingreso para las personas de edad.

Sin embargo, considerando las tendencias de la protección social hacia un enfoque desde los derechos, y retomando a Amartya Sen quien señala que el desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades humanas, individuales y colectivas; y por tanto que es más importante lo que la gente pueda "hacer" y no lo que pueda "tener", la política social debe estar ligada a los derechos que son los que finalmente definen la realización material y espiritual de las personas. Por tanto, es fundamental que se planteen nuevos puntos frente al deber ser de una política de pisos de protección social en Colombia, que superen la recomendación hecha por la OIT; por tanto se propone:

Primero, que se revise la estrategia de los programas de protección social en Colombia tal y

como hoy están concebidos; es decir, que se concentre toda la oferta social en la REDJuntos, y que en concordancia con la Recomendación 202, se busque "asegurar" un nivel de vida adecuado para las unidades familiares. Esto debido, a que las medidas que lo conforman han terminado siendo un conjunto de políticas desarticuladas, que tienden a replicarse a nivel nacional y territorial, constituyendo una duplicidad continua de acciones de bajo impacto en los niveles de pobreza. Y además, deben invitar a reevaluar el papel de la "mujer" como encargada de garantizar la asistencia de todos los demás miembros del hogar, al ser ella quien recibe y administra los ingresos por concepto de dichas políticas. Lo anterior posicionando el debate de que es necesaria la vinculación de las mujeres al mercado laboral de manera diferente y no como generadoras secundarias de los ingresos familiares.

Segundo, se debe hacer una revisión exhaustiva del modelo actual de transferencias monetarias condicionadas, ya que es creciente el número de hogares pobres en el país cuyos ingresos son cada vez menos dependientes del salario y más de los subsidios gubernamentales, anulando el impacto de dichas transferencias.

Tercero, no solo se debe limitar a la garantía de ingresos para las personas en edad activa, bajo la figura de subsidios al desempleo, sino también de una política de capacitación para el empleo y un servicio de intermediación laboral que les permita generar menor dependencia a este tipo de medidas.

Teniendo en cuenta los anteriores debates, es pertinente resaltar que el posicionamiento de estos depende de la capacidad de las ONG para generar procesos investigativos que demuestren la viabilidad de los pisos de protección social, y la pertinencia de medidas activas de generación de trabajo decente para garantizar la sostenibilidad de estos. Una de las necesidades más imperantes en esta materia la constituye la definición de los niveles ideales de déficit fiscal,



"Lanteros", Ramón Ángel Acevedo Arce, Chile, 2013

## Gráfico N° 2. Hacia una hoja de ruta: el papel de las ONG en la implementación del piso de protección social






proponiendo que debe existir un nivel de déficit que posibilite la realización de inversiones sociales significativas, además, de evaluar el impacto de las extensiones tributarias a las empresas que reducen significativamente el dinero disponible para el gasto del Estado. Una discusión pertinente que se configura en este escenario es el de la responsabilidad social empresarial y la determinación de los límites de las empresas en cuanto se configuran como las nuevas hacedoras de la política social, limitando que las garantías para las poblaciones estén establecidas por la ley y superen la buena voluntad de algunos conglomerados económicos.

Las ONG deben lograr un nivel de articulación del sistema de protección social y los proyectos que estas desarrollan, lo que lleva a que deba hacerse un inventario real de las redes que se tejen entre dichas organizaciones y las políticas sociales, donde estas convergen y divergen, de modo que haya una transferencia de conocimiento en dos vías, que permita identificar claramente cuáles son los planes, programas y proyectos que pueden considerarse innovadores socialmente, sostenibles por el nivel de apropiación de los actores asociativos en cuanto buscan beneficios colectivos y replicables en la medida en que constituyen una experiencia que puede retomarse en otros territorios.

Por último, las organizaciones no gubernamentales deben participar del proceso de seguimiento y evaluación de la implementación del piso de protección social, y esto no se reduce a que den recomendaciones técnicas sobre el deber ser, sino también, que ayuden a promover un nivel claro de articulación entre el gobierno y las bases, para que se dé una evaluación real y transparente de las políticas sociales mediante veedurías ciudadanas; son las ONG una especie de bisagra que se ubica en un nivel de intermediación entre el Estado y la sociedad civil.

## Una propuesta de hoja de ruta

Para cerrar, el *Gráfico N° 2* condensa los lineamientos planteados a lo largo del presente artículo, que constituyen una propuesta de hoja de ruta para el accionar de las ONG frente a la implementación de la Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social 

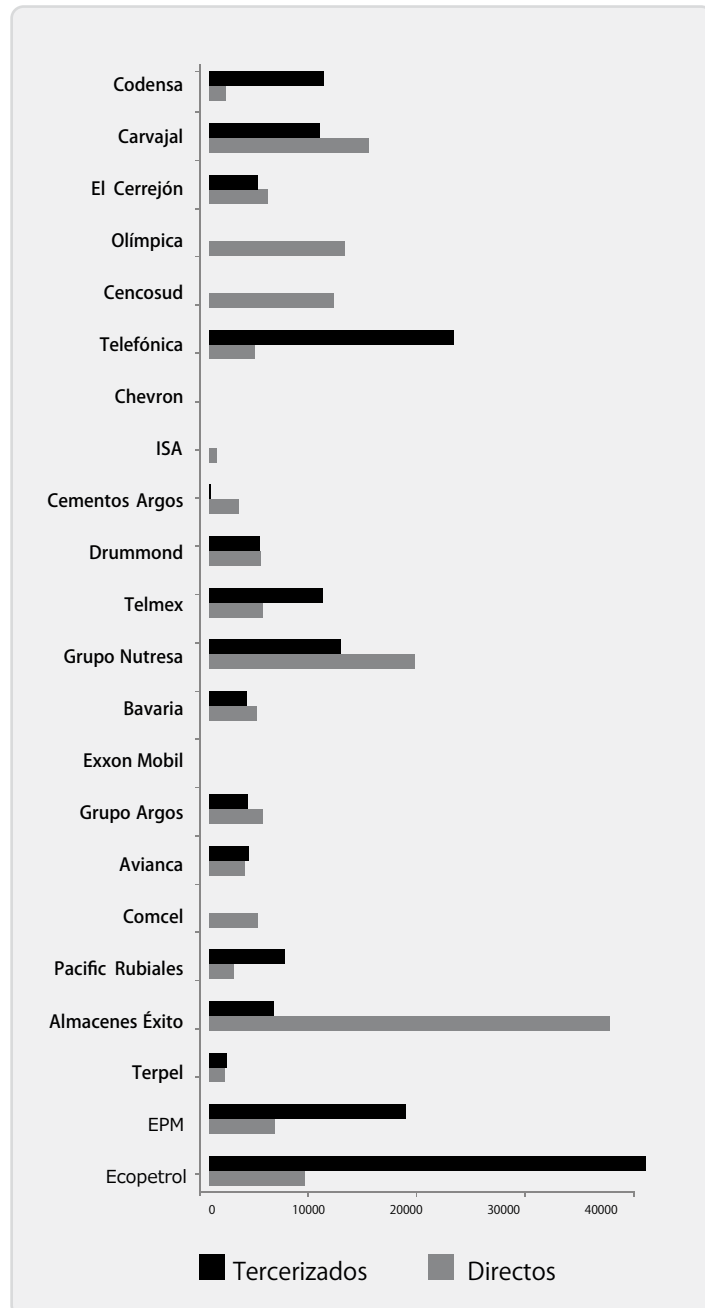
## Bibliografía y cibergrafía

- Sen, Amartya (1998). *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Editorial Planeta.
- Giraldo, Cesar (2007). *¿Protección social o desprotección social?* Bogotá. Desde Abajo.
- Holzmann, Robert y Jorgensen, Steen (2000). *Manejo social del riesgo: Nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington. Banco Mundial. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0006Spanish.pdf>
- Lampis, Andrea (diciembre 2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 41, 107-121. Bogotá. Universidad de los Andes. Recuperado de <http://res.uniandes.edu.co/view.php/729/view.php>
- OIT (s.f.). *El programa de trabajo decente*. Recuperado de <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index>.
- OIT (2011). *Piso de protección social para una globalización justa y equitativa*. Ginebra. Ediciones Organización Internacional del Trabajo.
- Procuraduría General de la Nación (2007). *Trabajo Digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas*. Recuperado de [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia\\_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Trabajo%20digno%20y%20decente%20en%20Colombia_%20Seguimiento%20y%20control%20preventivo%20a%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)
- Stiglitz, Joseph (2009). Crisis mundial, protección social y empleo. *Revista Internacional del Trabajo*, 128,1,2, 1-15. Recuperado de [http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s1\\_stiglitz2009\\_1\\_2.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s1_stiglitz2009_1_2.pdf)
- Wisner, Ben, y Piers, Terry (2006). *At Risk: Natural Hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres. Routledge.

# Condiciones laborales en 22 de las **empresas más poderosas** del país

**Tercerización a gran escala y baja sindicalización, es la tendencia**

Por: **Edwin Mauricio Villamil Garzón**  
Profesional del área de Defensa de Derechos y Comunicación Pública. ENS.



**Gráfica Nº 1. Tendencias de tercerización en las empresas**





"Edilvina, colectando basura", Antonio Veneri, Italia, 2013

**P**ermanentemente se habla y se discute en los diferentes medios de comunicación, en revistas y periódicos económicos sobre los ingresos operacionales, los activos, las utilidades y el crecimiento de las empresas y grupos empresariales del país; sin embargo, no es común que se den discusiones sobre su comportamiento laboral, sus prácticas de protección a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva. En ese sentido, el presente artículo intenta hacer un acercamiento a las condiciones de contratación, tercerización, sindicalización y negociación colectiva en las 22 empresas más poderosas del país.<sup>1</sup>

Las 22 empresas más grandes de país contrataron durante el año 2012 a 313.252 personas, de las cuales 154.358 lo fueron de manera directa y 158.894 fueron subcontratados o, como se conoce de manera coloquial: tercerizados. Las cifras son dicientes, y dan cuenta de que el fenómeno de tercerización en estas empresas ronda el 50,7%, porcentaje que puede ser mayor dado que no se cuentan con datos de empresas como Chevron, Exxon Mobil, Supertiendas Olímpica, Cencosud, ISA y Comcel. La *Gráfica N° 1* ilustra las tendencias de tercerización en estas empresas.

En seis empresas el fenómeno de tercerización supera las dos terceras partes de la mano de obra contratada: en Codensa es del 87,3%; en Telefónica, del 84,3%; en Ecopetrol, del 82%, en Pacific Rubiales, el 75,5%, en EPM del 74,8%, y en Telmex, cerca del 68%. Es importante resaltar que el fenómeno de tercerización está presente tanto en el sector público como en el sector privado, y lo que evidencian los diferentes informes de gestión y de sostenibilidad de dichas compañías es que año tras año el fenómeno crece de manera sostenida, debido a la expansión del negocio, a las políticas empresariales enfocadas a la reducción de costos laborales, y a la nece-

1. Para la construcción del presente informe se tomaron como referentes los realizados por la revistas Dinero y Semana sobre el ranking de empresas más grandes del país.

sidad de las empresas de contar con mano de obra flotante y flexible, sin negociación colectiva, ni estabilidad laboral (ver *Tabla N° 1*).

Lo interesante es que 14<sup>2</sup> de las 22 empresas más grandes del país son firmantes del Pacto Global de Naciones Unidas,<sup>3</sup> el cual establece en el principio N° 3 que las empresas adherentes o firmantes "deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva"; sin embargo, en seis de estas empresas (Bavaria, ISA, Nutresa, Carvajal, Terpel y Almacenes Éxito) existen de manera simultánea pactos colectivos o planes de beneficios complementarios. Igualmente, y de manera sorprendente, en Telefónica no existe ni pacto ni convención colectiva; es decir, en el 50% de las empresas adherentes al Pacto Global tienen a su interior modelos mixtos de relaciones laborales,<sup>4</sup> que se soportan en procesos de negociación con trabajadores no sindicalizados que afectan el derecho de asociación, o que buscan debilitar a las organizaciones sindicales.

En torno a los procesos de negociación colectiva, en 20 de las 22 empresas más grandes del país existen convenciones colectivas de trabajo. Ni en Comcel ni en Telmex se ha podido lograr el reconocimiento de este derecho.

En 10 de las 22 empresas coexisten convenciones colectivas y pactos colectivos (o planes de beneficios en algunos casos), con una cobertura

2. Los grupos empresariales y empresas que hacen parte del Pacto Global de Naciones Unidas en Colombia son: Ecopetrol, EPM, Terpel, Almacenes Éxito, Pacific Rubiales, Grupo Argos, Bavaria, Grupo Nutresa, Cementos Argos, ISA, Telefónica, El Cerrejón, Carvajal y Codensa. <http://www.pactoglobal-colombia.org/adheridos.html>

3. Las empresas que hacen presencia en Colombia y son adherentes al Pacto Global de Naciones Unidas se pueden consultar en el siguiente enlace: <http://unglobalcompact.org/index.html>

4. El ejemplo más complejo de este modelo mixto de relaciones es el Grupo Nutresa, conglomerado en el cual en 2011, existían 15 pactos colectivos y 7 convenciones colectivas, arrojando 10.329 trabajadores adherentes a pactos colectivos que representaban el 92,95% de vinculados, y 659 trabajadores afiliados a sindicatos que representaban el 5,93% de vinculados.

**Tabla N° 1.**  
**Tipo de vinculación de los**  
**trabajadores en las 22 empresas**

Empresa	Directos	Tercerizados	Total trabajadores	% Trabajadores tercerizados
<b>Ecopetrol (1)</b>	8.807	40.255	49.062	82,0
<b>EPM (2)</b>	6.088	18.116	24.204	74,8
<b>Terpel (3)</b>	1.406	1.637	3.043	53,8
<b>Almacenes Éxito (4)</b>	36.950	5.932	42.882	13,8
<b>Pacífic Rubiales (5)</b>	2.273	7.000	9.273	75,5
<b>Comcel</b>	4.426		4.426	
<b>Avianca (6)</b>	3.295	3.621	6.916	52,4
<b>Grupo Argos (7)</b>	4.909	3.591	8.500	42,2
<b>Exxon Mobil</b>				
<b>Bavaria (8)</b>	4.418	3.500 <sup>(18)</sup>	7.918	44,2
<b>Grupo Nutresa (9)</b>	18.927	12.142	31.069	39,1
<b>Telmex</b>	4.936	10.500	15.436	68
<b>Drummond (10)</b>	4.707	4.676	9.383	49,8
<b>Cementos Argos (11)</b>	2.747	163	2.910	5,6
<b>ISA (12)</b>	707		707	
<b>Chevron</b>			0	
<b>Telefónica (13)</b>	4.203	22.524	26.727	84,3
<b>Cencosud (14)</b>	11.500		11.500	
<b>Olimpica</b>	12.470		12.470	
<b>El Cerrejón (15)</b>	5.373	4.497	9.870	45,6
<b>Carvajal (16)</b>	14.690	10.218	24.908	41
<b>Codensa (17)</b>	1.526	10.522	12.048	87,3
<b>Total</b>	154.358	158.894	313.252	50,7

Notas: 1) Ecopetrol, 203, pp. 243-335; 2) EPM, 2013, pp. 265-270; 3) Organización Terpel, 2013, pp. 70-73; 4) Grupo Éxito, 2013, pp. 43-53; 5) Pacific Rubiales Energy, 2013, pp. 23-117; 6) Avianca Taca Holding S.A., 2013, pp. 80-81; 7) Argos 2013, pp. 105-118; 8) Bavaria (2013) pp. 124-126; 9) Grupo Nutresa, 2013, pp. 81-87; 10) Drummond Ltd., 2013, pp. 26-28 y 76-79; 11) Cementos Argos, 2013, p. 52; 12) Interconexión Eléctrica S.A., 2013, pp. 95-111; 13) Telefónica Colombia (2012); p. 34. 14) Grupo Cencosud, 2012, p. 62, 15) Cerrejón, 2012, pp. 77-86; 16) Grupo Carvajal, 2013, pp. 27-29; 17) Codensa-Emgesa, 2012, pp. 29-37. 18) 1 Dato presentado por la empresa en el siguiente enlace: [http://www.bavaria.co/7-2/quienes\\_somos\\_an/](http://www.bavaria.co/7-2/quienes_somos_an/) [http://www.bavaria.co/7-2/quienes\\_somos\\_an/](http://www.bavaria.co/7-2/quienes_somos_an/)

promedio entre trabajadores directos inferior al 34%. Entre tanto, la cobertura promedio de los pactos colectivos es superior al 56,7% entre los trabajadores no sindicalizados. En estos casos, el pacto colectivo es utilizado como estrategia antisindical, principalmente a través de la imposición de “acuerdos” convencionales idénticos a los impuestos a través de los pactos, con la dife-

rencia de que quienes se benefician de un pacto no pagan cuota sindical.<sup>5</sup> Esta situación explica por qué razón en empresas como Terpel, Telmex y Almacenes Éxito, la convención sólo cobija al

5. Las organizaciones sindicales en estas empresas no cuentan con la capacidad para promover la votación de una huelga, única alternativa legal para presionar acuerdos que superen los pactos colectivos.

**Tabla N° 2.**  
**Cobertura de los tipos de convenios colectivos**

Empresa	Convención colectiva	Cobertura	Pactos, planes beneficios	Cobertura
<b>Ecopetrol</b>	Si	28,0	Sí	67,0
<b>EPM</b>	Si	99,6	No	
<b>Terpel</b>	Si	2,8	Sí	88,0
<b>Almacenes Éxito</b>	Si	5,8	Sí	
<b>Pacific Rubiales</b>	Si	43,4	No	
<b>Comcel</b>	No		No	
<b>Avianca</b>	Si	24,0	Sí	76,0
<b>Grupo Argos</b>	Si	32,7	No	
<b>Exxon Mobil</b>	Si	s.d.	No	
<b>Bavaria</b>	Si	18,1	Sí	60,1
<b>Grupo Nutresa</b>	Si	15,1	Sí	66,0
<b>Telmex</b>	Si	5,1	Sí	0,0
<b>Drummond</b>	Si	79,6	No	
<b>Cementos Argos</b>	Si	55,3	No	
<b>ISA</b>	Si	13,1	Sí	67,8
<b>Chevron</b>	Si	s.d.	No	
<b>Telefónica</b>	No		No	
<b>Cencosud</b>	Si	36,5	Sí	54,7
<b>Olimpica</b>	Si	3,0	s.d.	
<b>El Cerrejón</b>	Si	82,3	No	
<b>Carvajal</b>	Si	12,8	Sí	87,2
<b>Codensa</b>	Si	54,9	No	
<b>Total</b>	20	34,0	10	56,7

2,8%, el 5,1% y el 5,8% de los trabajadores directos, respectivamente.

No obstante, la cultura del diálogo social, en su forma de negociación colectiva, está presente en algunas de las grandes empresas que estamos analizando, como por ejemplo en EPM, con una cobertura de la convención colectiva del 99,6% de los trabajadores directos; o en El Cerrejón,

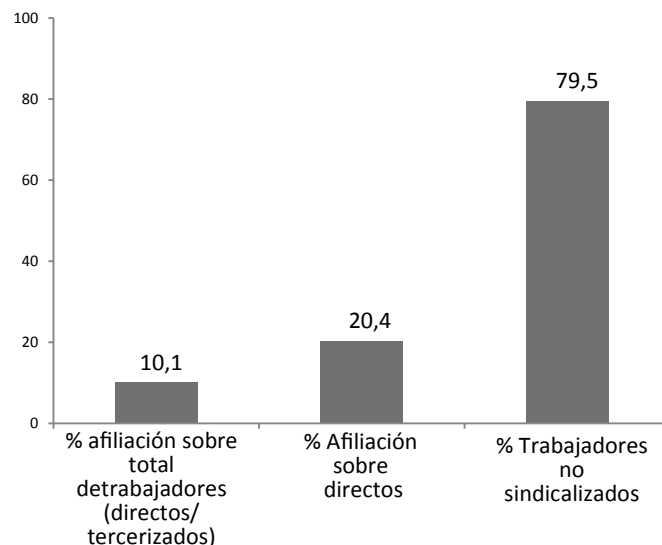
con el 82,3%, la Drummond, con el 79,6%, y en Codensa, con el 54,9% de los trabajadores beneficiados por este tipo de convenio colectivo de trabajo. La *Tabla N° 2* da cuenta de la cobertura de los tipos de convenios colectivos.

La baja cobertura de la contratación colectiva en la mayoría de las grandes empresas del país, está relacionada con los bajos niveles de sindi-



"Tejiendo el sustento". Fabián Antonio Alzate Marín, Colombia, 2013

## Gráfica N° 2. Relación de sindicalización entre trabajadores directos y tercerizados



calización. En los conglomerados empresariales más poderosos del país se encuentran sindicalizados apenas 31.510 trabajadores, organizados en 46 sindicatos. En las 22 empresas analizadas la tasa de sindicalización ronda el 20,4% entre los trabajadores directos, pero si esta tasa se calcula entre trabajadores directos y tercerizados, es alrededor del 10,1%. La *Gráfica N° 2* muestra la relación de sindicalización entre directos y tercerizados.

Entre trabajadores directos las tasas de sindicalización más altas se presentan en EPM con el 82,1% de los trabajadores afiliados a los sindicatos; en El Cerrejón con el 63,8%; en Drummond con el 60,3% y en Codensa con el 54,9%. En contraste, las tasas más bajas se presentan en Almacenes Éxito con un promedio de 2,3%; en Terpel con el 2,6%; en Olímpica con el 3%; y en Telmex con el 5,1%. Tal situación nos muestra que en general, en las grandes superficies o supermercados de cadena las organizaciones sindicales son marginales y minoritarias, excepto Cencosud que tiene una tasa de afiliación sindi-

cal del 36,5%, así como en las empresas de telecomunicaciones.

Asimismo, si las tasas de sindicalización se construyen tomando el total de trabajadores de cada empresa (directos y tercerizados), los índices bajan de manera dramática, como en EPM donde pasa del 82,1% al 20,7%; en Codensa del 54,9% al 7%; en Ecopetrol del 28,4% al 5,1%; y en Drummond del 60,3% al 30,2%. Es decir, en estas empresas las tasas de sindicalización son altas entre trabajadores directos, pero entre los trabajadores totales bajan drásticamente debido a la tercerización a gran escala. La razón es que, en relación con un derecho humano fundamental, como lo es el derecho de asociación, los trabajadores tercerizados no pueden ejercerlo, pues su afiliación a un sindicato significa siempre que no les vuelvan a renovar el contrato, pues su vinculación al trabajo se hace casi siempre a través de contratos temporales o por obra, que los convierte, en la práctica, en ciudadanos de tercera clase. La *Tabla N° 4* muestra de manera pormenorizada las cifras de sindicalización.



**Tabla nº 3.**  
**Cifras totales de sindicalización**  
**en las grandes empresas del país**

Empresa	Afiliados	% afiliación sobre directos	% afiliación sobre total de trabajadores
<b>Ecopetrol</b>	2.501	28,4	5,1
<b>EPM</b>	5.001	82,1	20,7
<b>Terpel</b>	36	2,6	1,2
<b>Almacenes Éxito</b>	864	2,3	2,0
<b>Pacific Rubiales</b>	987	43,4	10,6
<b>Comcel</b>		0,0	0,0
<b>Avianca</b>	748	22,7	10,8
<b>Grupo Argos</b>	2.400	48,9	28,2
<b>Exxon Mobil</b>			
<b>Bavaria</b>	800	18,1	10,1
<b>Grupo Nutresa</b>	2.839	15,0	9,1
<b>Telmex</b>	250	5,1	1,6
<b>Drummond</b>	2.837	60,3	30,2
<b>Cementos Argos</b>	1.426	51,9	49,0
<b>ISA</b>	93	13,2	13,2
<b>Chevron</b>			
<b>Telefónica</b>		0,0	0
<b>Cencosud</b>	4.200	36,5	
<b>Olimpica</b>	380	3,0	
<b>El Cerrejón</b>	3.426	63,8	34,7
<b>Carvajal</b>	1.884	12,8	7,6
<b>Codensa</b>	838	54,9	7,0
<b>Total</b>	31.510	20,4	10,1

Finalmente, si se compara con la tasa nacional de afiliación sindical, que ronda el 4,7%, un 20,4% entre trabajadores directos puede parecer alto. Sin embargo, la situación nos debe generar la siguiente reflexión: si estas son las empresas


más poderosas, con mayor capacidad de formalización, con los indicadores de ventas y utilidades más altos del país, con capacidad de negociación y en su mayoría adheridas al Pacto Global de Naciones Unidas, ¿qué se puede esperar del

resto de empresas grandes, medianas y pequeñas del país?

## Conclusiones

Lo anteriormente enunciado nos lleva a comprobar una vez más que los fenómenos de tercerización a gran escala y la inexistencia de un marco normativo sólido y de un Estado garante que protejan los derechos de asociación y negociación colectiva, son la evidencia de que estos derechos son marginales en Colombia, aun en las empresas más poderosas, precisamente las que se vanaglorian de una supuesta política de responsabilidad social y laboral. En ese sentido, se pueden sintetizar las conclusiones en cuatro enunciados:

1. El fenómeno de tercerización es un proceso constante y creciente en las grandes empresas del país, que hoy ronda el 50,7% de la fuerza laboral de las 22 empresas más poderosas del país.
2. A pesar de que 14 de esas empresas (el 63,3% de las 22 empresas más grandes del país), son adherentes del Pacto Global de Naciones Unidas, por lo menos en la mitad de ellas no se respetan a cabalidad los principios 3 y 6 de dicho acuerdo mundial.
3. En 10 de las 22 empresas existen de manera simultánea convenciones colectivas y pactos o planes de beneficios. En estos casos la cobertura de las convenciones colectivas son marginales, y solo alcanzan a cobijar al 16,3% del total de trabajadores directos, y los pactos o planes de beneficios son utilizados como estrategia antisindical.
4. Si se compara la tasa nacional de afiliación sindical, que ronda el 4,7%, un 20,4%, que es la media de sindicalización en las 22 empresas más grandes del país puede resultar alta. Lo preocupante es que en sólo ocho empresas, que representan el 36,3% de la muestra del

presente artículo, las organizaciones sindicales son mayoritarias. 

## Referencias

- Ecopetrol (marzo 2013). Reporte integrado de gestión sostenible 2012. Unidad de Comunicaciones Corporativas. Unidad de responsabilidad social empresarial. Bogotá, marzo 2013, pp. 243-335. Recuperado de: [http://www.ecopetrol.com.co/documentos/Reporte\\_Integrado\\_de\\_Gestion\\_Sostenible\\_2012%20\(V1\).pdf](http://www.ecopetrol.com.co/documentos/Reporte_Integrado_de_Gestion_Sostenible_2012%20(V1).pdf)
- Empresas Públicas de Medellín. Informe de Sostenibilidad 2012. Medellín, pp. 265-270. Tomado de: <https://www.epm.com.co/site/Home/InformedeSostenibilidad.aspx>
- Organización Terpel. Reporte corporativo de sostenibilidad 2012. Bogotá, pp. 70-73. Tomado de: [https://www.terpel.com/Global/Sostenibilidad/Informe\\_de\\_gestion.pdf](https://www.terpel.com/Global/Sostenibilidad/Informe_de_gestion.pdf)
- Grupo Éxito. Informe de sostenibilidad 2012. Medellín, pp. 43-53, tomado de: [http://www.grupoexito.com.co/images/Sostenibilidad/pdf/Informe%20Exito%20Interactivo\\_Espanol\\_agosto.pdf](http://www.grupoexito.com.co/images/Sostenibilidad/pdf/Informe%20Exito%20Interactivo_Espanol_agosto.pdf)
- Pacific Rubiales Energy. Annual Report 2012. Vision + Advantages. Pp. 23-117. Tomado de: <http://asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=5663/8953/19045&Ing=en>
- Avianca Taca Holding S.A. Prospecto de información. Emisión y colocación de acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto de Avianca-Taca Holding S.A. Bogotá, pp. 80-81. Tomado de: <http://www.aviancaholdings.com/images/acciones/prospectoDeInformacionAccionesPreferenciales.pdf>
- Argos. Reporte Integrado Argos 2012. Medellín, Pp. 105-118, tomado de: [http://www.argos.co/Media/Default/images/ReporteIntegradoArgos2012\\_Completo.pdf](http://www.argos.co/Media/Default/images/ReporteIntegradoArgos2012_Completo.pdf)
- Tomado de: [http://www.telefonica.co/portallInstitucional/descargables/informes\\_gestion/informe\\_de\\_gestionTT.pdf](http://www.telefonica.co/portallInstitucional/descargables/informes_gestion/informe_de_gestionTT.pdf)
- Grupo Cencosud. Memoria Anual 2012. Santiago de Chile, p. 62.
- Cerrejón. Informe de sostenibilidad 2011. Bogotá, pp. 77-86. [http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes\\_sostenibilidad/Cerrejon\\_Informe\\_Sostenibilidad\\_2011.pdf](http://www.cerrejon.com/site/Portals/0/Documents/pdf/informes_sostenibilidad/Cerrejon_Informe_Sostenibilidad_2011.pdf)
- Grupo Carvajal. Informe de sostenibilidad Carvajal S.A. 2012. Cali, pp. 27-29. [http://www.carvajal.com/wp-content/uploads/Informe%20Sostenibilidad%202012-%20BAJA%20\(1\).pdf](http://www.carvajal.com/wp-content/uploads/Informe%20Sostenibilidad%202012-%20BAJA%20(1).pdf)
- Codensa-Emgesa. Informe Anual de sostenibilidad 2012 Codensa-Emgesa. Bogotá, pp. 29-37. recuperado de: [http://corporativo.codensa.com.co/ES/PRENSA/CENTRODOCUMENTAL/PublicacionesInformes/informe\\_web2013.pdf](http://corporativo.codensa.com.co/ES/PRENSA/CENTRODOCUMENTAL/PublicacionesInformes/informe_web2013.pdf)

## Anexo N° 1.

### Sindicatos presentes en las 22 empresas más grandes del país

Empresa	Sindicato
<b>Ecopetrol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO)</li> <li>• Asociación de Directivos Profesionales, Técnicos y Trabajadores de las Empresas de la Rama de Actividad Económica del Recurso Natural del Petróleo y sus Derivados de Colombia -(Adeco)</li> <li>• Sindicato Nacional de Trabajadores de Empresas Operadoras, Contratistas, Subcontratistas de Servicios y Actividades de la Industria del Petróleo y Similares (Sindispetrol)</li> <li>• Sindicato Nacional de Trabajadores de Ecopetrol -Sincopetrol</li> </ul>
<b>Grupo EPM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintraemsdes</li> <li>• SINPRO</li> </ul>
<b>Organización Terpel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• USO</li> </ul>
<b>Almacenes Éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintraexito</li> <li>• Sintraincomaf</li> </ul>
<b>Pacific Rubiales Energy</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UTEN</li> </ul>
<b>Comcel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente</li> </ul>
<b>Avianca-Taca</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo (ACAV)</li> <li>• Asociación colombiana de aviadores civiles</li> <li>• ACDAC</li> <li>• Sintrava-Sinditra</li> </ul>
<b>Grupo Argos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sutimac</li> <li>• Sintrargos</li> <li>• Sintraceargos</li> </ul>
<b>Exxon Mobil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• USO</li> <li>• Sintraexxom</li> </ul>
<b>Bavaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintracervunion</li> <li>• Sintraceba</li> <li>• Sinaltrainbec</li> </ul>

Empresa	Sindicato
<b>Grupo Nutresa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintracarnes</li> <li>• Sinaltrainal</li> <li>• Sintraalimenticia</li> <li>• Sintraimagra</li> <li>• Sinaltrac</li> <li>• Sintracomnoel</li> <li>• Sintralabastilla</li> <li>• Sintradinalcafe</li> <li>• Sintrainduscafe</li> </ul>
<b>Telmex CLARO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión de Trabajadores de Claro y las TIC</li> </ul>
<b>Drummond</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintramienergetica</li> <li>• Sintradrummond</li> <li>• Agregritrenes</li> </ul>
<b>Cementos Argos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sutimac</li> </ul>
<b>ISA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintraisa</li> <li>• Sintrae</li> <li>• Sintraenergía</li> </ul>
<b>Chevron</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintrapetrol</li> <li>• Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO)</li> </ul>
<b>Telefónica Colombia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistente</li> </ul>
<b>Cencosud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unión de Trabajadores de Comercio</li> <li>• Sintracom</li> </ul>
<b>Olimpica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintraolimpica</li> <li>• Sinaltrainal</li> </ul>
<b>Cerrejon</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintracarbon</li> </ul>
<b>Carvajal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintrapulcar</li> <li>• Sintracarcol</li> </ul>
<b>Codensa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sintraelecol</li> <li>• ASIEB</li> <li>• REDES</li> <li>• Sintraemgesa</li> </ul>

# La experiencia organizativa **de los trabajadores tercerizados** en Claro Colombia

Por **Alejandro Parra**

Profesional del área de Defensa de Derechos y Comunicación Pública. ENS

Las formas de organización empresarial y vinculación contractual informadas en los actuales enfoques de la gestión empresarial y las reglas de juego económico impuestas por la globalización, han implicado una grave afectación a los derechos de los trabajadores en todo el orbe.

La estructura laboral colombiana es una clara manifestación de este fenómeno, pues de aproximadamente 21 millones de trabajadores, solo siete tienen una relación laboral propiamente

dicha, materializada en un contrato de trabajo, y al menos seis más están en el umbral de las relaciones laborales ilegales.

Interesa en particular analizar las implicaciones en las posibilidades de organización en sindicatos de los trabajadores tercerizados, en un contexto de adopción masiva de la tercerización para eludir responsabilidades salariales y prestacionales directas con la fuerza de trabajo, apuntalando por esta vía los resultados económicos de las grandes empresas.



"Soldador en las alturas" Fernando Gómez Mancera, México, 2013

## Trabajadores tercerizados: quiénes son y cuáles son sus problemas

El trabajo tercerizado, aunque se implementa a través de diversas formas contractuales y empresariales, tiene por rasgo distintivo la configuración de un triángulo, que tiene por vértices a la empresa que externaliza el trabajo, la empresa que lo realiza, y el propio trabajador externalizado, de modo que el trabajador no se relaciona con el beneficiario directo de sus servicios, sino con un intermediario que se dedica a un área de negocio de interés para la empresa beneficiaria.

Segmentos enteros de desarrollo empresarial han emergido dentro de este esquema, como el caso de la subcontratación de procesos de negocio (BPO), subcontratación de procesos basados en conocimiento (KPO) y la subcontratación de procesos basados en tecnologías de la información (ITO), en el caso de empresas que ofrecen abiertamente en su portafolio de servicios, la externalización de actividades. Otros considerados tradicionales han crecido sensiblemente, en un hecho sintomático al parecer de su utilización como mecanismos para encubrir trabajo tercerizado.<sup>1</sup>

Otros tantos negocios se estructuran como empresas convencionales con funciones específicas antes desarrolladas por una gran empresa matriz, de la que derivan la casi totalidad de sus ingresos, para la que prestan exclusivamente sus servicios y que generalmente, son creadas por personas cercanas a la alta dirección de la empresa matriz. Si bien interesa identificar la ruta para garantizar el derecho de asociación en todos los niveles descritos, también es de interés particular la posibilidad de sindicalizar trabajadores externalizados a través de este último caso, al servicio de grandes empresas que generan tentáculos corporativos a su servicio, incluso para actividades del área de negocio definida en

su objeto social.

Dado que los trabajadores de funciones no misionales pueden ser rehuidos por parte de la empresa que recibe sus servicios en cuanto a sus responsabilidades contractuales, son de gran interés los mecanismos que permitan construir una estrategia de afiliación sindical entre trabajadores tercerizados con relación a los cuales hay motivos para pensar que son objeto de alguna forma de tercerización ilegal, por dedicarse a funciones que están en el área de negocio de la empresa beneficiaria, y cuya aspiración principal es el establecimiento de un vínculo laboral directo. A este respecto el establecimiento de figuras como unidad de empresa entre el beneficiario y sus tercerizadoras y la eventual responsabilidad económica solidaria que pueda caber a la empresa matriz son claves. Si bien muchas veces se puede identificar intuitivamente la existencia de relaciones de tercerización en funciones misionales, es importante hacer uso de los dispositivos jurídicos y prácticos de identificación de este fenómeno para entender como aproximarse a los trabajadores con una propuesta de afiliación pertinente, minimizando los potenciales efectos negativos sobre el trabajador sindicalizado.

En cuanto a su perfil, dependiendo del sector económico y la actividad específica que realice, la tercerización es un fenómeno que no discrimina, pues cubre a hombres y mujeres de un amplio espectro de edad, con una especial incidencia entre trabajadores jóvenes, que al estar ingresando apenas al mundo del trabajo, ante el apremio económico y la falta de experiencia o capacitación, no tienen más opción que ingresar al mercado del trabajo bajo cualquier figura, en momentos donde "la tasa de empleo tercerizado alcanza al 51% de la población ocupada asalariada" (ENS, 2013) para el año 2012. El fenómeno de la tercerización sigue siendo de este modo una zona oscura para la política de formalización laboral en que el Estado afirma estar empeñado desde el año 2010, a pesar de los avances parciales registrados como parte de acuerdos de for-

1. Es el caso de las empresas de servicios temporales (EST), que pasaron de ser 552 en 2010 a 625 en 2011, emplearon 1.141.646 trabajadores en 2010 y 1.462.586 en 2012 (CSA-CSI, 2013).

malización a raíz de la aplicación de la Ley 1610 de 2013 o en el contexto de procesos de negociación entre trabajadores y empresarios.

### **Rutas posibles para una estrategia organizativa entre trabajadores tercerizados: el caso de la Unión de Trabajadores de Claro y las TIC**

La campaña de afiliación desarrollada para el sindicato Unión de Trabajadores de Claro y las TIC durante el año 2013, incorpora elementos más allá del mero acto de afiliarse: acompañamiento en el diseño e implementación de acciones dirigidas a aumentar la membrecía, identificación de los principales problemas laborales y elaboración de los respectivos pliegos de peticiones, asesoría durante el proceso de negociación, interposición de recursos legales de acuerdo a la necesidad, elaboración de pronunciamientos, comunicaciones, informes y demás materiales escritos, difusión de la problemática en medios de comunicación al alcance, entre otras.

Manteniendo el foco del desarrollo de una campaña de afiliación entre los trabajadores directos al servicio de Claro, se desarrollaron acciones para fortalecer el sindicato entre las empresas tercerizadoras tanto del área comercial (venta directa de servicios del segmento hogar y soluciones fijas) como de área técnica (instalación de redes internas y externas). Se implementaron acciones en varias empresas tercerizadoras, con diversos grados de desarrollo, destacándose el éxito de la experiencia en la empresa Mercattel, negocio dedicado al área técnica en el eje cafetero y el Valle del Cauca, en donde ya existe una convención colectiva gracias a la actividad del sindicato desde el año anterior.

Uno de los elementos centrales que se ha hecho cada vez más explícito con el desarrollo de la campaña de afiliación por parte de la Unión de Trabajadores de Claro y las TIC, es la estructuración de un complejo entramado corporativo entre la empresa matriz (Telmex Colombia en este caso), y un inmenso grupo de empresas denominadas "aliadas", dedicadas a la tercerización

de procesos no solo de apoyo, sino propios del giro de negocio de esta empresa.

Con el paso del tiempo, se han venido creando y fortaleciendo un extenso grupo de empresas con una supuesta independencia legal y de capital respecto de la empresa matriz, pero que trabajan con exclusividad para esta y derivan la totalidad de sus recursos de las funciones desarrolladas para Telmex Colombia, a través de contratos para la prestación de servicios tanto técnicos como comerciales, evitando a la empresa la vinculación directa a su nómina de miles de trabajadores e incluso, propiciando la migración de trabajadores directos a tercerizados, disminuyendo su estructura de personal vinculado. Es así que diferentes empresas "aliadas" se han repartido el territorio nacional en áreas de influencia, permitiendo la eliminación o impidiendo la creación de puestos de trabajo en Telmex Colombia para más de 10.000 trabajadores, que son sometidos a las duras condiciones en materia de inestabilidad laboral, bajos ingresos y precarias condiciones de trabajo que caracterizan usualmente al trabajo tercerizado.

La experiencia organizativa en empresas tercerizadoras al servicio de Telmex ha permitido contrastar las garantías y disposición para incorporarse a la actividad sindical por parte de los trabajadores tercerizados, donde de un lado juegan positivamente el cansancio de los trabajadores con los continuados abusos por parte de los empleadores y el mantenimiento de condiciones laborales realmente dramáticas y de otro en sentido contrario, la inestabilidad laboral, amenazas de los empleadores a los trabajadores que decidan organizarse y por supuesto, temor por perder su medio de sustento por causa de la persecución de los empresarios a los trabajadores sindicalizados con los consecuentes despidos.

La estrategia utilizada para acercarse a los trabajadores y trabajadoras tercerizados ha sido básicamente la misma: contactar a un núcleo de trabajadores (por vía informal -referidos, trabajadores directos- o mediante "tomas" a las puertas de las instalaciones de las empresas), exponer

las ventajas de estar sindicalizados y particularmente la posibilidad de mejorar sus condiciones de trabajo por vía de la negociación de una convención colectiva de trabajo, proceder a la elaboración del pliego respectivo (•mediante un ejercicio de identificación y priorización de sus principales problemas laborales), depósito del pliego una vez construido y generación de un escenario de negociación.

Los tercerizados normalmente son renuentes a la idea del sindicato en el primer acercamiento, pues ellos mismos relatan que en ocasiones anteriores algunos de sus compañeros han insinuado esta posibilidad (la de conformar un sindicato) pero han sido despedidos de inmediato al ser identificados por parte de los empresarios.

En este sentido el éxito de los procesos organizativos con tercerizados está asociada a:

- La consolidación de un núcleo de trabajadores con disposición a desarrollar el proceso en todas sus etapas y con conciencia de sus implicaciones: señalamientos, empeoramiento de condiciones de trabajo durante el proceso, eventuales despidos, etc.
- Atención permanente de las inquietudes de los trabajadores, que permitan al núcleo de trabajadores más constantes asistir a sus compañeros y solucionar sus inquietudes, en función de que puedan posicionarse como dirigencia sindical nativa de la empresa.
- Respaldo de parte de la dirigencia sindical (tanto seccional como nacional), que visibilice la presencia de la organización, oriente y genere confianza en los trabajadores.
- Acompañamiento jurídico continuo, ante la habitual reacción antisindical por parte de los empresarios. Se han empleado herramientas jurídicas para encarar prácticas como la negativa a negociar el pliego de peticiones, discriminación contra trabajadores sindicalizados, violación de derechos laborales, intermediación ilegal, entre otras, que refuerzan la estrategia organizativa y

generan confianza entre los trabajadores, aunque como es natural, sus efectos no sean inmediatos por lo cual es necesario sintonizar a los trabajadores con un panorama de largo aliento en materia de acciones jurídicas, movilización y visibilización pública de su problemática.

- La preparación adecuada del escenario de negociación, donde su principal reivindicación como es natural, es la modificación de las formas precarias de vinculación a la empresa.

### Principales resultados

La Unión de Trabajadores de Claro y las TIC ha avanzado en nuevas afiliaciones entre empresas tercerizadoras ubicadas en ciudades como Bogotá, Bucaramanga, Pereira, Armenia y Medellín, la gran mayoría vinculados durante la campaña de crecimiento ejecutada durante el año. Este paso dado por una organización emergente en el escenario sindical colombiano constituye un gran avance pues implica el reconocimiento de la necesidad de romper con la falsa idea según la cual estar organizado es solo para trabajadores con estabilidad laboral y se suma a un despertar reciente del movimiento sindical donde a través de cambios estatutarios y planes de crecimiento y negociación dirigidos a este segmento laboral, han abierto la posibilidad de vincular a millones de trabajadores, mejorando sus condiciones de trabajo por vía negociada y abriendo la puerta a acuerdos de formalización, como viene ocurriendo desde diversas ópticas con sindicatos de tradición como la Unión Sindical Obrera en la planta de Reficar en Cartagena o Sintracolombiana en el Valle del Cauca.

Se trata de un aporte significativo dentro de la generación de un nuevo sindicalismo en Colombia, que acoge y aprende a sortear las difíciles condiciones que han impuesto las multinacionales en el mundo del trabajo y las propias tendencias del mercado orientadas por la penetración





"La unión hace la fuerza", Edgar Gabriel Illiescas Torres, Guatemala, 2013

de las ideas neoliberales en el ámbito laboral. Un nuevo sindicalismo que acoge en pie de igualdad a sus afiliados de diferentes orígenes e incorpora un estilo de trabajo que lleva a restituir y garantizar sus derechos laborales a trabajadores que aportan significativamente a la generación de valor en la empresa, pero no son reconocidos en proporción a su aporte ni en sus más básicos derechos de asociación.

La generación de una cultura de organización y lucha sindical y la demostración de que sí es posible obtener mejoras en las condiciones de vida y trabajo de los tercerizados, son importantes lecciones que esta campaña ha venido legando al sindicalismo colombiano y que deben ser sistematizadas y reproducidas en otras empresas y ramas de la producción.

Particularmente se identifican los siguientes impactos producto del trabajo entre tercerizados:

- Incorporación a la estructura orgánica del sindicato de un importante número de trabajadores tercerizados, aumentando los indicadores de afiliación de la campaña, con lo cual se cuadruplicó la afiliación total –pasando de cerca de 150 a más de 600 afiliados–. Esto ha implicado el rompimiento del equilibrio interno de las empresas al servicio de Claro, que nunca habían confrontado una organización sindical y han construido con los años una cultura organizacional antisindical, basada en el irrespeto sistemático de los derechos de los trabajadores y la normatividad legal al respecto.

- Generación de una percepción entre los trabajadores directos de Telmex sindicalizados y particularmente entre su dirigencia –que es donde se concentra la dinámica del sindicato y se puede rastrear su surgimiento– de la necesidad de trabajar en forma complementaria

con los tercerizados. Se ha venido logrando progresivamente que la dirigencia sindical monitoree y acompañe el proceso organizativo y de lucha en las empresas donde se ha llegado con la campaña. Se ha sentado además un precedente importante a nivel nacional con la negociación exitosa en la tercerizadora de área técnica Mercattel, que se ha mostrado como una experiencia exitosa a replicar en otras empresas y desmiente la imposibilidad de obtener mejoras en las condiciones de los trabajadores en empresas tercerizadas. Con la continuidad de procesos de negociación en otras empresas al servicio de Claro, se está contribuyendo a generar una cultura de la negociación, que rompa con esa visión de los empresarios sobre sus empresas, en la que por el modo en que operan y las formas de contratación que implementan, las consideran zonas invisibles en las que pueden desarrollar prácticas abusivas con los trabajadores sin ninguna consecuencia.

- Identificación de una estrategia jurídica que ha rodeado la campaña de afiliación, y que ha permitido el planteamiento de acciones jurídicas de fondo frente a la situación de los trabajadores tercerizados en Colombia. Particularmente en el caso de los trabajadores contratados por la modalidad de corretaje, se han realizado una serie de acciones jurídicas orientadas a dar mayor seguridad a los trabajadores que se ponen al frente de procesos de negociación, logrando que se demuestren elementos como la responsabilidad económica solidaria que le cabría a Claro Colombia con sus empresas tercerizadoras –pues estas reciben más de un 90% de sus ingresos de sus negocios con Claro– y la consecuente declaratoria de grupo empresarial, que obligaría al reconocimiento de mayores derechos laborales para unos 15.000 trabajadores en todo el país, así como las acciones encaminadas a demostrar que el esquema empresarial desarrollado por Claro en Colombia se comporta como una red de intermediación potencialmente ilegal.

La organización y lucha sindical son la demostración de que es posible obtener mejoras en las condiciones de vida y trabajo de los tercerizados.

### **El futuro: la necesidad de la organización sindical entre los tercerizados**

El desarrollo de la Unión de Trabajadores de Claro y las TIC a escala nacional, si bien está fundamentado en la experiencia de los trabajadores directos al servicio de Telmex, en cuanto a la consolidación organizativa, presencia nacional y generación de prácticas y enfoques novedosos, pasa por expandir y estabilizar la experiencia organizativa entre trabajadores tercerizados.

El reconocimiento de esta realidad implica acoger como afiliados potenciales de pleno derecho a los trabajadores tercerizados de todas las ramas de la economía, consolidándolos a largo plazo como parte importante de las expresiones sindicales, con capacidad de negociación y movilización y participando activamente de la vida de las organizaciones sindicales en sus instancias directivas, incluso en organizaciones de segundo y tercer grado. En perspectiva, se pueden ubicar las siguientes tendencias y necesidades para lograr tales objetivos:

- Dado que la membrecía se comporta positivamente en los primeros acercamientos con los trabajadores de la empresa respectiva junto con las posibilidades de negociación e incidencia, minimizando el riesgo de despido y persecución de trabajadores, se debe avanzar en un protocolo de trabajo con este tipo de empresas, que permita gran agilidad y oportunidad en función de crear espacios de negociación colectiva.
- Un porcentaje muy significativo de la fuerza

trabajadora en tercerizadoras, especialmente en el área comercial, son jóvenes y adultos de hasta 30 años. Esto implica la necesidad de pensar estrategias organizativas, materiales y formas de comunicación que reconozcan este segmento.

- El proceso de negociación se debe centrar en el cambio de las formas de contratación, en función de estabilizar a los trabajadores y permitir la continuidad en el tiempo de los procesos organizativos propios del sindicato.

En la medida en que evolucione y se generalice una estrategia organizativa entre trabajadores de los “aliados” que están al servicio de Claro en Colombia, aumentarán tanto las formas de persecución e intimidación a los trabajadores que aspiren a sindicalizarse, como los dispositivos jurídicos que impidan o estancan la construcción del sindicato. Se debe avanzar entonces en mecanismos de visibilización y defensa de los trabajadores que se pongan al frente del proceso en cada empresa, a su vez que se desarrollan en materia jurídica, de negociación y movilización, acciones emblemáticas que permitan replicar experiencias exitosas y establecer una ruta general de construcción exitosa del sindicato.

## Conclusiones


Si bien la irrupción de modelos de gestión empresarial alternativos a la precarización y la deslaborización de la fuerza trabajadora es aún tímida y las novedades jurídicas introducidas en los últimos años en Colombia no han logrado transformaciones significativas en la tercerización y el combate a las formas de intermediación laboral ilegal, es prometedora la acción de los sindicatos y su despertar a la incorporación en sus espacios de acción a los trabajadores tercerizados que hacen parte del esquema de negocio de Claro Colombia.

En tal sentido es importante valorar la experiencia organizativa reciente al respecto en lo referente a:

- La identificación del modelo general de negocio implementado por Claro Colombia, que expresa la síntesis a que los negocios del grupo Carso en materia de comunicaciones han llegado sobre como maximizar sus márgenes económicos en lo referente a la gestión de personal, con cargo cada vez más a las condiciones de trabajo de sus empleados. Este frente de trabajo es importante en tanto permite trazar una ruta jurídica y de acción pública frente a la configuración de grupo empresarial y el establecimiento de las respectivas responsabilidades económicas solidarias.

- El establecimiento de un protocolo de afiliación y negociación colectiva en las empresas “aliadas” de Claro en el país, de acuerdo a su énfasis de negocio –sea este de naturaleza técnica o comercial–, el tipo de vínculo contractual establecido con sus trabajadores, sus necesidades más sentidas y los liderazgos sindicales emergentes en el proceso.

- La implementación de acciones preventivas y correctivas en materia jurídica, dada la fuerte reacción antisindical observada de parte de las empresas al servicio de Claro, en función de esclarecer la ruta de acciones legales emblemáticas que sienten un precedente en materia de la eliminación progresiva de las formas de tercerización de actividades misionales permanentes en grandes empresas.

- El avance hacia acuerdos de formalización laboral en el marco de procesos de negociación directa con las empresas tercerizadoras o puesta en vigor de definiciones legales al respecto, que permitan en el camino mejorar progresivamente las condiciones de vida y trabajo observadas por las empresas. Particularmente en el caso de Claro, interesa eliminar prácticas de precarización laboral como el uso de contratos de corretaje para velar la relación laboral directa entre trabajadores y empresa. 



"Sin límites", Ángela Patricia Zapata León, Colombia, 2013



# Discapacidad

## Un supuesto para la absurda exclusión y discriminación laboral

Por Sandra Milena Muñoz  
Profesional del área de Investigaciones. ENS

La discapacidad no es  
otra cosa que nuestra  
incapacidad para entender  
que todos tenemos  
capacidades diferentes.

El presente escrito pretende hacer una aproximación a la problemática laboral que viven las personas con discapacidad que, excluidas y discriminadas, anhelan un mundo inclusivo que les permita desenvolverse en condiciones de igualdad al lado de las personas que no tienen discapacidad, eliminando así toda dualidad sistemática de estas dos poblaciones, desde los procesos educativos hasta el acceso al trabajo.

En este sentido abordamos el tema desde el concepto de exclusión de las personas con discapacidad, y cómo la Corte Constitucional ha considerado la necesidad de implementar acciones afirmativas dirigidas a superar la exclusión, a partir de la búsqueda de una real inclusión laboral promovida desde la adopción de instrumentos normativos internacionales y nacionales que tienen como finalidad la eliminación de cualquier forma de discriminación laboral y que en la actualidad sigue siendo una meta, para algunos, distante.

### **Absurda exclusión laboral**

Las dificultades en el acceso al mundo laboral de este grupo poblacional vistas como una forma de exclusión, se produce tanto de manera deliberada como resultado de la existencia de barreras intrínsecas o estructurales en el entorno de trabajo que impiden a una persona con discapacidad desenvolverse en condiciones de igualdad.

Estas personas aún encuentran serios obstáculos en sus esfuerzos por acceder al mundo laboral debido, entre otras razones, a que han estado tradicionalmente excluidas de la plena participación en la vida social y económica de nuestro país. Es así como las barreras actitudinales y las prácticas discriminatorias asociadas a la discapacidad de las personas, impiden el acceso a trabajos formales en condiciones de trabajo decente.

Al respecto la Corte Constitucional ha reiterado la afirmación de que es comprobable que

la población con discapacidad ha sido excluida históricamente en el ámbito laboral (sentencias T-823 de 1999 y T-307 de 2008). Sin duda cuando estas personas pretenden buscar empleo, deben enfrentarse a múltiples obstáculos, entre otros (Cuervo *et al.*, 2005): *i*) la suposición de que laboralmente son menos productivos, *ii*) la consideración acerca de que su condición física requiere mayor atención médica y, por tanto, se ausenta frecuentemente del trabajo y, *iii*) la idea según la cual su formación académica es deficiente, lo que implica invertir en su capacitación profesional.<sup>1</sup>

En este mismo sentido mediante sentencia T-684A de 2011, se reitera que la discriminación a la población en situación de discapacidad es especialmente marcada en el ámbito laboral, por lo cual, resulta indispensable que el Estado adopte y ejecute acciones afirmativas en esta órbita. El Estado está en la obligación de realizar todas las acciones posibles que permitan igualar las condiciones de acceso laboral de dichas personas (sentencias T-595 de 2002, C-983 de 2002, C-065 de 2003, C-401 de 2003 y T-307 de 2008). En consecuencia, la Corte Constitucional ha establecido la importancia de dar especial protección a las personas con discapacidad, resaltando la orden constitucional de realizar acciones efectivas que pongan a esta población en igualdad de condiciones al resto de la sociedad y su total integración.

### **Acciones afirmativas para la superación de la exclusión**

Las medidas afirmativas para la población con discapacidad deben desarrollarse con base en los siguientes lineamientos establecidos en la jurisprudencia constitucional:

1. Esta discriminación es particularmente observable en el acceso al mercado laboral. En primer orden por que el mercado laboral exige cada vez más calificación académica, por lo cual, el acceso a la educación tiene una incidencia directa en las posibilidades reales de acceder a un empleo.

(a) La igualdad de derechos y oportunidades entre las personas con discapacidad y los demás miembros de la sociedad [...], (b) el derecho de las personas con discapacidad a que se adopten todas las medidas necesarias para poder ejercer sus derechos fundamentales en pie de igualdad con los demás, y (c) el deber estatal correlativo de otorgar un trato especial a las personas con discapacidad (sentencia T-397 de 2004).

Estos lineamientos se constituyen en los ejes de la actuación estatal frente a la población en situación en discapacidad y deben dirigir tanto la formulación de las políticas estatales sobre discapacidad como la ejecución de las mismas con miras a superar la exclusión.

### **La inclusión laboral para superar la exclusión**

En lo que respecta a la inclusión de las personas con discapacidad en el mundo laboral, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) dispone que:

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laboral que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad.

Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación (CDPD, art. 27).

El Estado colombiano está obligado a promover el ejercicio del derecho al trabajo de las personas con discapacidad y a las personas que adquieran una discapacidad en el trabajo, dos situaciones distintas pero que en cualquiera de

las dos se deberá promover y garantizar el derecho al trabajo.

Sin embargo, la realidad es que solo cuando el trabajador adquiere una discapacidad mientras labora, se le garantiza y promueve el derecho al trabajo de manera tal que no puede ser despedido en razón de su discapacidad, razón por la que el empleador deberá garantizar la estabilidad reforzada en estas situaciones. De hecho, la normatividad nacional actual, sobre la promoción del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, se usa solo como mecanismo de protección a personas que adquieren una discapacidad al interior de los lugares de trabajo pero no como instrumento para la generación de empleo a las personas con discapacidad, pues si ya se tiene una discapacidad de nacimiento o adquirida por fuera de un entorno laboral, esta condición es un supuesto que por sí solo genera la absurda exclusión laboral por parte de los empleadores, la sociedad, el estado, el entorno público y el privado.

Inclusión es entonces, el derecho a trabajar en igualdad de condiciones con las demás personas y a escoger libremente una forma de trabajo que se adecúe a sus necesidades y capacidades. La escogencia libre del trabajo hace referencia directamente a la situación en la que encuentran las personas con discapacidad que, por la falta de oportunidades, se ven obligadas a trabajar de una forma que no es adecuada para ellos y que no cumple con las garantías legales. El acceso al trabajo inclusivo es el acceso a ambientes laborales en los que se trate a las personas con discapacidad con respeto, en igualdad de condiciones y sin discriminación (La Rota y Santa 2011, p. 39).

Desde una mirada constitucional la Carta Política en el artículo 47<sup>2</sup> señala que el Estado

2. "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos,



“Marabú road”, José Antonio Rey Rodríguez, Cuba, 2013

adelantará las medidas necesarias para lograr la inclusión social de las personas en discapacidad y, de esta manera, acorde con su condición, puedan tener un desarrollo adecuado y satisfactorio de su proyecto de vida. La jurisprudencia ha sido enfática en sostener que el mandato constitucional consiste en hacer efectivo el derecho a la igualdad material y, no meramente formal, de la población discapacitada, para lo cual, es necesario diseñar acciones afirmativas orientadas a protegerla.<sup>3</sup> Al respecto la Corte expresó,

Que al existir un refuerzo constitucional respecto de la prevalencia de los derechos de los discapacitados en su calidad de sujetos de especial protección constitucional por encontrarse en condiciones especiales de disminución física o mental;

sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran” (CPC, art. 47).

3. La Sentencia T-1031 de 2006 cita la sentencia SU-388, M.P. Clara Inés Vargas.

el Estado en cumplimiento de sus fines esenciales, debe establecer las medidas de tipo legal que sean necesarias a efectos de hacerlo efectivo.<sup>4</sup> En esos términos, es que se entiende plenamente desarrollado el mandato constitucional previsto en el artículo 47 constitucional (Sentencia C-989 de 2006).

### **Una discriminación estructural que desemboca en una inclemente discriminación laboral**

Si ya era difícil acceder al empleo soportar la discriminación laboral al interior del lugar del trabajo sí que es una odisea.

La discriminación es un problema que afecta nuestra sociedad en diversos ámbitos, discriminación que, para este caso, se entiende como la modificación o alteración de la igualdad para

4. Ver la Sentencia T-397/04; y consultar al respecto, entre otras, la Sentencia T-061/06.



las personas con discapacidad, ya que los pocos que logran acceder al mundo laboral formal lo hacen en condiciones de desigualdad en trato, oportunidades de ascenso y salario con relación a otros trabajadores que no tienen discapacidad.

En principio la discriminación en general, y específicamente la que viven las personas con discapacidad en el ámbito laboral, puede clasificarse en *directa*, cuando existe un rechazo inmediato y sin justificación a la promoción o ascenso de la persona que tiene una discapacidad. Así pues son trabajadores que al interior de las empresas siempre desarrollan las mismas funciones y no se les delegan mayores responsabilidades en lógica de una experiencia y antigüedad acumulada; y en *indirecta*, que se materializa cuando el empleador les exige condiciones específicas para ascender o promover algún puesto de trabajo (edad, estado civil, talla y conocimientos académicos complementarios, entre otros), que no serían requisitos para quienes no tienen discapacidad alguna. Este tipo de discriminación es muy común y se caracteriza porque el empleador exige perfiles direccionados a que las personas con discapacidad no los puedan superar.

La discriminación laboral que sufren las personas con discapacidad cuando llegan a su edad productiva, es el resultado de una discriminación estructural inserta culturalmente y que reproducen tanto el estado como la sociedad y la familia misma. Existen entonces, en principio, cinco situaciones que contribuyen a la discriminación de las personas con discapacidad que finalmente se traducen en precarización laboral, precarización entendida como aquella condición al interior de los lugares de trabajo que las colocan en desigualdad con relación a otras personas sin discapacidad.

1. Las barreras físicas o arquitectónicas en los hogares, la ciudad y el transporte; y las de las entidades que prestan servicios públicos, de recreación y educativas. Todas ellas impiden el desarrollo de las personas con discapacidad en condiciones de igualdad y generan con el paso del tiempo el anclaje en estilos de vida de super-

vivencia, en donde el desarrollo como persona productiva mediante el trabajo pasa a un segundo, último o inalcanzable plano. Si se considera que para estas personas ya existe un obstáculo cuando salen de su casa, y a este se le suman los descritos, vemos que su vida se convierte en una maratónica lucha en donde el más obvio camino a seguir es su negación a las aspiraciones de ingreso al mundo laboral.

2. Las barreras de comunicación e información. Estas impactan en todos los espacios de la vida de las personas con discapacidad, generando una dificultad adicional para el relacionamiento con su entorno, en la vida cotidiana y en el mundo laboral. Los medios de información y comunicación todavía no proporcionan una completa accesibilidad.

Se observa entonces que las personas con discapacidades como la visual, la auditiva y la cognitiva, en principio se enfrentan con la problemática de que no los contratan laboralmente, y también que no logran permanecer en el trabajo debido a que al interior de las empresas los medios de comunicación e información son diseñados para personas sin discapacidades. De manera que en el ambiente laboral se mitifica el hecho que las modificaciones para atenderlos son costosas, cuando la realidad es que en la actualidad existen medios universales de comunicación que no son costosos y que permiten, sin mayores bemoles, la inclusión laboral de este grupo poblacional.

3. Las barreras sociales o de estigmatización. El creer que tener una discapacidad es sinónimo de incapacidad, es la regla general en la sociedad. Esta estigmatización irradia el entorno laboral, a tal punto, que se cree que la productividad de una persona con discapacidad es menor con relación con otra sin discapacidad.

4. El no considerarse las necesidades de las personas con discapacidad en el diseño de políticas públicas, programas y servicios, constituye una barrera más, que impide la inclusión laboral desde la obligación del Estado de generar empleo.

5. La discriminación directa o indirecta al interior de los lugares de trabajo para marginar laboralmente a trabajadores con discapacidad negándoles la posibilidad de promoción, ascenso o igualdad en las condiciones de trabajo.

### **Matices de la exclusión y discriminación laboral**

El Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), del Ministerio de Salud y Protección Social, a 30 de abril de 2013, dio cuenta de 977.291 personas con discapacidad, lo que corresponde al 37% de la población identificada en el censo 2005. Antioquia, Bogotá y el Valle del Cauca son los departamentos en los que se identifican más personas con discapacidad.

En relación a las cifras censales de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Colombia ocupa el primer lugar en prevalencia de discapacidad, seguida por Ecuador con el 4,65% (censo 2001), luego Venezuela con 3,9% (censo 2001), Chile con el 2,2% (censo 2002), Perú con el 1,3 % (censo 1993), y el de menor prevalencia Bolivia con el 1,05% (censo 2011). "Del 52,3% de las personas con discapacidad que están en edad productiva, el 15,5% trabajan y de estas solo el 2,5% recibe un salario mínimo."

Según el "Censo 2005 del total de la población colombiana el 6.3% tiene por lo menos una «limitación permanente»", de acuerdo con las proyecciones del DANE a 2012 indican que del total de las personas con discapacidad en el país 2.943.971, el 52,3% está en edad productiva, pero solo el 15,5% de ellas se encuentra realizando algún tipo de trabajo. De igual manera, la entidad señala que solo el 2,5% de este grupo de la población obtiene remuneración de un salario mínimo legal vigente.

Entre tanto, el RLCPD, muestra que hasta octubre del 2012 se han registrado en el país 882.232 personas con alguna discapacidad. De ellas, el 81% asegura que su condición ha sido motivo para negarles el acceso al trabajo.

Por otro lado la Organización Mundial de la Salud (OMS), ha manifestado que el desempleo afecta con mayor rigor a la población con discapacidad y, en el caso de la empleabilidad, las remuneraciones son considerablemente más bajas que las de las personas sin discapacidad.

### **Mujer, discapacidad y pobreza**

Según un informe del Observatorio de Asuntos de Género de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de 2012 y basado en datos del Ministerio de Salud y Protección Social, en Colombia el 53% de las personas con discapacidad son mujeres, y estas superan ampliamente a los hombres a partir de los 40 años de edad.

Agrega el informe que el 91% de las personas en situación de discapacidad tiene un bajo nivel de ingresos que no supera el valor de un salario mínimo legal vigente, el 42% cuenta apenas con educación básica primaria, y el 54% está en el rango de edad definido como etapas productivas.

Existe un círculo perverso entre la discapacidad y la pobreza pues esta es más recurrente en los hogares con menores ingresos. Además, las difíciles condiciones de vida que rodean a estas familias generan mayores factores de riesgo (mala alimentación, altos niveles de desatención en salud, escaso acceso a los servicios públicos, hacinamiento, dificultades en saneamiento básico, etc.) La discapacidad a su vez crea mayores riesgos de pobreza, aparta a la persona de reales posibilidades para generar ingresos al interior de su hogar, y su tratamiento exige múltiples sacrificios económicos por parte de su familia (Gómez, 2010, p. 55).

Según la OMS también existe una afectación adicional para las mujeres con discapacidad, para quienes las oportunidades laborales son menores y la productividad de sus asociaciones es altamente baja. Esto, obedece al imaginario que aún existe en la sociedad y en el sector em-

presarial acerca de que una persona en esta condición no puede desempeñar adecuadamente algún trabajo o que de hacerlo no lo haría con los mismos criterios de calidad de aquella que no tiene discapacidad. Concluye la OMS que, en relación con el bajo nivel de estudios y pocas oportunidades laborales, la tendencia mundial es que la población con discapacidad y sus familias presentan unos niveles más altos de pobreza.


### Consideraciones finales

La discapacidad se asume como un impedimento para el acceso y la permanencia en el mundo laboral en condiciones de trabajo digno y decente, y es un criterio que se mantiene constante y es imposible de negar. Es de resaltar que se incurre en un error cuando pretendemos afirmar que la problemática de la exclusión y discriminación laboral de las personas con discapacidad se supera con la implementación de acciones afirmativas, o con incentivos a los empresarios que contraten personas con discapacidad. Tal y como se ha expuesto en el texto, es la discriminación sistemática que se da desde que se nace o se adquiere una discapacidad la que no les permite que haya una positiva inclusión laboral cuando llegan a una edad productiva, situación que sumada a las barreras actitudinales y socio culturales que históricamente han estigmatizado equívocamente a estas personas como sujetos improductivos, dificultan su participación en el mundo del trabajo.

Como afirma Sid Wolinsky, (Disability Rights Advocates. California, Estados Unidos de América):

Como grupo, las personas con discapacidad son ciudadanos de segunda clase en el lugar de trabajo prácticamente en todos los países de la Tierra. Debido a una combinación de factores, entre los que se incluyen unos niveles formativos inferiores, así como una serie

de prejuicios, en general las personas con discapacidad no trabajan, y las que lo hacen ocupan puestos de poca especialización y perciben retribuciones inferiores.

En general, la situación relativa al empleo de las personas con discapacidad es bastante sombría. La combinación de medios inaccesibles de transporte público, de barreras arquitectónicas y actitudinales, de un desempleo crónico y de una adjudicación insuficiente de recursos para ayudar a las personas con discapacidad, hace que el empleo de las personas con discapacidad sea, como mucho, una actividad marginal. Además, el progreso se encuentra con un importante obstáculo ante la ausencia de algún tipo de comprensión generalizada de las plenas capacidades laborales de las mujeres y los hombres con discapacidad, tanto por parte de las personas con discapacidad como de las personas sin discapacidad. Esto genera un círculo vicioso, porque como hay relativamente pocas personas con discapacidad que sean visibles en la población activa, hay también pocos modelos de personas productivas con discapacidad” (De Lorenzo, 2004, p. 73) 

### Referencias

- Cuervo Echeverri, Clemencia Lucía, Mena Bejarano, Beatriz, Pérez Acevedo, Lyda, Trujillo Rojas, Alicia, Vargas Pineda, Diana Rocío (2005). *Discapacidad e inclusión social : reflexiones desde la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- La Rota, Miguel, Santa Sandra (2011) *Las personas con discapacidad en Colombia: una mirada a la luz de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Bogotá. DeJusticia. Recuperado de <http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=anti-discriminacion&publicacion=1125>
- Gómez Beltrán, Julio César (2010). *Discapacidad en Colombia: retos para la Inclusión en Capital Humano*. Bogotá. Fundación Saldarriaga Concha.
- De Lorenzo, Rafael (2004), *El futuro de los discapitados en el mundo: el empleo como factor determinante para la inclusión*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 50, 73-89. Madrid.



# Subcontratación

## Precisiones conceptuales y algunas regulaciones

Por: Julio Puig Farrás y Viviana Osorio  
Profesionales del área de Investigación. ENS



**Subcontratación, tercerización y externalización, generalmente son sinónimos en todos los campos disciplina-rios y para todos los actores económicos. Son términos que designan un fenómeno que en los últimos 30 años ha conocido en todas partes un desarrollo avasallador y se ha revestido de unas formas profundamente nuevas.**

En Colombia, este fenómeno, cuyos efectos generales de precarización de la condición de los trabajadores son sobradamente conocidos, se ha vuelto un tema candente en el mundo del trabajo ya que las políticas laborales del actual gobierno han afectado a los trabajadores con ciertas modalidades de intermediación y tercerización.

En este artículo se pretende clarificar los conceptos básicos y hacer un reporte sobre regulaciones que la legislación colombiana establece respecto a la intermediación laboral y la externalización de actividades.

### **Subcontratación, tercerización, externalización: un mismo concepto**

Efectivamente, estos tres términos suelen utilizarse con el mismo significado. Sin embargo, el de uso más antiguo es el de subcontratación –en particular en las legislaciones laborales– y, el más en boga, es el de externalización (neologismo por *outsourcing*). Además, es bajo este último vocablo y por su sentido etimológico que el concepto del fenómeno puede entenderse y especificarse más adecuadamente.

Pues bien, la externalización (sacar u obtener afuera de la empresa) se subdivide en dos tipos: la “externalización de actividades” y la “externalización laboral” o de mano de obra o fuerza de trabajo.

*Externalización (subcontratación, tercerización) de actividades.* Tiene como objeto el giro del negocio llamado también actividades características, *core business* o, en las normas recientes colombianas sobre intermediación laboral ilegal, actividades misionales permanentes, así como las actividades de soporte o apoyo denominadas también periféricas, complementarias, etc. Hay externalización de actividades cuando una entidad confía (transfiere) a otra entidad externa (jurídica o natural) la ejecución con autonomía de unas actividades, perdiendo así el control

directo de dicha ejecución. Esto es lo que representa el criterio primordial de la externalización y no la ubicación geográfica de la entidad subcontratista y de sus trabajadores en la ejecución de su labor. Ahora bien, la externalización tiene tres tipos básicos: *i)* la empresa externalizadora venía realizando una determinada actividad con activos y personal propios y se deshace definitivamente de la misma transfiriendo al subcontratista esos activos y ese personal, o despidiendo a estos últimos; *ii)* la empresa subcontrata nuevas actividades que nunca había realizado; *iii)* la empresa confía a otra la ejecución de un incremento transitorio o definitivo de actividades (de giro o soporte) sin la transferencia de los recursos correspondientes. En los dos primeros casos los sociólogos hablan de subcontratación de *especialización* y, en el tercero, de *volumen o capacidad*.

El contrato de prestación de servicios, cuando la ejecución de las actividades se realiza sin subordinación, en el sentido del derecho laboral, respecto al beneficiario (es decir, cuando se está en presencia de un trabajador realmente independiente), corresponde a una externalización de actividades. También en principio sería el caso de una cooperativa verdadera que subcontrata actividades y sus asociados las ejecutan sin subordinación respecto a la entidad cliente o beneficiaria. Pero, ¿cómo imaginar que un sindicato pudiera ejecutar un contrato sindical en estas mismas condiciones, y usando por lo demás sus propios medios de trabajo y producción, que es lo que se le exige a una cooperativa<sup>1</sup>?

*Externalización (subcontratación, tercerización) laboral.* Se habla de externalización laboral cuando son solo los trabajadores quienes son “exter-

1. El Decreto 1429 de 2010, le exige a los sindicatos “autonomía administrativa” e “independencia financiera” para ser parte de un contrato sindical; mientras que el Decreto 2025 de 2011, les impone además a las cooperativas de trabajo asociado (CTA) y a las precooperativas de trabajo asociado (PreCTA) “propiedad y autonomía en el uso de los medios de producción”. ¿Será una discriminación sostenible?

nos" -definiéndose su externalidad por el hecho de que no media entre ellos y el beneficiario de su trabajo un contrato laboral, es decir, que no forman parte de la planta de personal de este-, pero estando efectivamente subordinados a dicho beneficiario en el desarrollo de sus actividades. Aquí también prima el criterio de control geográfico, no importando que la prestación laboral ocurra en las dependencias del beneficiario o en otro lugar, desde que haya efectiva subordinación.

La intermediación laboral, legal o ilegal, la temporalidad indirecta (empresas de servicios temporales), los préstamos de trabajadores entre empresas de un mismo grupo empresarial, el trabajo a domicilio y los seudoindependientes, son formas particulares de externalización laboral (Bronstein, 1999).

### Usos incongruentes de términos

Algunos términos se usan, aunque en forma convencionalmente aceptada, con un sentido contrario a sus connotaciones etimológicas, o con un objeto variable.

Contratista y subcontratista. Tradicionalmente, en ciertos derechos laborales, cuyas normas se ajustaban a las prácticas observables en los campos de las obras públicas y la construcción, se hablaba de subcontratista cuando había un contratista, y de contratista cuando había primero un contratante o comitente. Y esta terminología era conforme al sentido etimológico de subcontratación y subcontratista. Consecuentemente, para una única operación de externalización, se hablaba de contratante y contratista. Actualmente, se habla sin miramientos de subcontratación y subcontratista a propósito de esta operación simple de externalización de actividades entre dos empresas.

Sin embargo, en sociología, para evitar toda confusión, dada la existencia actualmente de externalizaciones en cascada a lo largo de cadenas

productivas, se indica el rango del subcontratista respecto a la empresa desde la cual se inicia la cascada: subcontratista de primer rango (contratista, en la terminología tradicional), subcontratista de segundo rango [...], y subcontratista de rango *n*. Cabe señalar que el Artículo 34 del Código Sustantivo de Trabajo (CST), fuente en Colombia de la regulación de la externalización de actividades que se remonta a los años cincuenta, emplea aquella terminología tradicional: *dueño de la obra* (para comitente o contratante), y *contratista, subcontratista* pensado para aquellas pequeñas cadenas de tres eslabones, propias de la construcción y las obras públicas.

*Tercerización*. Como externalización, esta palabra es de curso más reciente que la de subcontratación. Etimológicamente implica la intervención de un tercero en una situación donde ya están presentes dos personas. En las distintas modalidades de intermediación laboral, se respeta literalmente esta connotación: amén de la empresa beneficiaria y controladora de la prestación laboral y del trabajador que la efectúa, se tiene la entidad intermediaria. No así con la otra forma particular de subcontratación laboral, como es el contrato de prestación de servicios, ni con todos los casos de externalización simple de actividades. No obstante, con imaginación se podría forzar la aparición de algún tercer actor en el escenario, o encontrar alguna explicación a esta anomalía semántica.

*Terceros*. Aparte de no ser a menudo el "tercero" una tercera persona, su uso adolece de otra curiosidad: su asignación es variable, dependiendo del actor que se toma como punto de vista. Ejemplos: si bien en la intermediación laboral el "tercero" suele ser la entidad que suministra la mano de obra, para el Decreto 2025 de 2011 "el tercero contratante" es la empresa beneficiaria de la prestación laboral; y en la industria de la confección del Valle de Aburrá, para el maquilador el "tercero" es la empresa para la cual trabaja, y para esta el "tercero" es el maquilador.

Relaciones triangulares o triangulación. En principio, el uso de la metáfora del triángulo, no sería plenamente lícita sino cuando hubiera tres actores y tres relaciones. Esto es únicamente el caso en la intermediación laboral. Algunos autores (Bronstein, 1999) se atienen a esta aplicación restringida; pero otros la extienden prácticamente a todas las formas y tipos de externalización (OIT, 2006, p. 43; Uriarte y Colotuzzo, 2009, p. 29).

### Intermediación laboral legal e ilegal

Como se dijo, y se enfatiza, la intermediación laboral es una forma -aunque no la principal- de tercerización (o subcontratación, o tercerización) laboral. Acerca de esta, la política que el presente gobierno ha adelantado se está centrando en, de un lado, la prohibición de un tipo de modalidad de intermediación practicada masivamente y, de otro, la institución o reformulación de otras modalidades. Para los fines de esta política, el gobierno contaba ya con algunos soportes legales en la Ley 50 de 1990, y se dio unos nuevos con la Ley 1429 de 2010, el Decreto 722 de 2009, y la Ley 1636 de 2013.

Pese a que es fácil definir el concepto de intermediación laboral, su uso a través de esas normas requiere clarificaciones. Hay intermediación laboral cuando los trabajadores que se contratan, o cuya fuerza de trabajo se usa, están facilitados por un tercero (persona física o jurídica). Puede que el tercero intervenga solamente en un principio de la prestación laboral, haciéndola posible, o a todo lo largo de la misma. A cada una de estas dos situaciones corresponde un tipo particular de intermediario. No es sino en la segunda que la intermediación laboral corresponde estrictamente con una relación triangular (tres actores y tres relaciones contractuales), y a una externalización laboral (subcontratación o tercerización), según la definición dada anteriormente (dirección de la prestación laboral, sin compromiso en un contrato laboral).

*La intermediación laboral de las empresas de*



“El pueblo del cóndor”, Ángel Enrique Collange Rosales, Perú





*servicios (o trabajos) temporales.* La legislación colombiana muestra reticencias para considerar las funciones de las empresas de servicios temporales como intermediación laboral. Para ciertos autores estas funciones son el paradigma de la intermediación laboral. Empero, algunos textos se refieren a estas agencias por fuera de este concepto (hablando a su respecto por ejemplo simplemente de *suministro de mano de obra temporal*), siguiendo el ejemplo de la OIT que deliberadamente excluyó de su proyecto de convenio (fallido) sobre subcontratación (1997) dichas agencias, en razón de que estas eran parte del objeto del Convenio 181 sobre agencias de empleo privadas, donde por lo demás tampoco se designan con esta expresión. Así mismo, en Colombia, la Ley 50 de 1990 -primera norma que usa la expresión de intermediación laboral (la norma anterior del Artículo 34 del CST solo habla de "intermediario simple")-, que dedica dos artículos a la intermediación laboral, implícitamente deja de considerarlas nominalmente de esa manera. No obstante, el Decreto 2025 de 2011 de un lado, al rezar que la "intermediación laboral [es una] actividad propia de las Empresas de Servicios Temporales", y de otro, al definir la intermediación laboral como *envío de trabajadores en misión*, es decir, con los mismos términos mediante los cuales la Ley 50 define a los trabajadores que las empresas de servicios temporales (EST) suministran a los terceros beneficiarios, evidencia de que el legislador colombiano termina conceptuándolas también como participando de un mecanismo de intermediación laboral.

*Tipos y modalidades de intermediación laboral.* La legislación colombiana, para regularla contempla de distintas maneras y en distintas ocasiones, la intermediación laboral. Lo hace en el Artículo 35 del CST ("intermediarios simples"); en la Ley 50 sin nombrarla a propósito de las EST y nombrándola, ("intermediación laboral", "intermediación del empleo"), en dos artículos bajo un acápite de ese nombre; en el Decreto 722 de 2013 que desarrolla estos artículos, definiendo

en particular cuatro grupos de “prestadores del Servicio Público del Empleo”; y en la Ley 1636 de este mismo año que somete estos últimos a sus disposiciones sobre sanciones. Dichos prestadores son: *i*) las agencias públicas de empleo a cargo del SENA; *ii*) las agencias privadas de gestión y colocación de empleo (cajas de compensación); *iii*) las agencias públicas y privadas de gestión y colocación; y, *iv*) las bolsas de empleo.

Pues bien, en el Convenio 181 de la OIT se presentan tres tipos de *agencias de empleo privadas*, que en atención a la sola naturaleza de sus respectivas funciones, permiten clasificar todas las modalidades de intermediación laboral del derecho colombiano, tanto las privadas como las públicas. He aquí los tres tipos y la clasificación:

1. Agencias que vinculan “ofertas y demandas”, sin que ellas “pasen a ser parte en las relaciones laborales” (modalidades colombianas: *i*) Intermediación -intermediarios- simple; *ii*) agencias públicas de empleo a cargo del SENA; *iii*) agencias privadas de gestión y colocación de empleo -cajas de compensación-; *iv*) agencias públicas y privadas de gestión y colocación).

2. Agencias que emplean trabajadores para ponerlos a disposición de un tercero (usuario), quien “determina sus tareas y supervisa su ejecución” (modalidad colombiana: intermediación laboral por EST --Ley 50 de 1990 y Decreto 4369 de 2006).

3. Agencias que prestan servicios relacionados con la búsqueda de empleo, “como brindar información”, sin necesariamente “vincular una oferta y demanda específicas” (modalidad colombiana: bolsas de empleo -Decreto 722 de 2013-).<sup>2</sup>

2. Al igual que nosotros, el Decreto 722 echa mano de la tipología de la OIT. En efecto, en la definición de los prestadores del Servicio Público del Empleo se inspira con toda evidencia en este convenio, retomando del mismo literalmente frases enteras.

*Illegalidad y prohibición.* El Artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 y el Decreto 2025 de 2011 prohíben nominalmente la intermediación laboral de las actividades misionales permanentes a las CTA y PreCTA, haciendo extensiva la prohibición a todas las entidades distintas a las EST, las cuales están autorizadas a practicarla por la Ley 50, por lo demás dentro de ciertos límites. En realidad, y en la medida en que la intermediación laboral (definida como “envío de trabajadores en misión”) supone necesariamente subordinación jurídica de los trabajadores a los beneficiarios de su trabajo, son todos los tipos de actividades, misionales o no, que quedan siempre bajo interdicción. Gravosas multas están previstas para las entidades que participan en una intermediación ilegal, y cuando se trata de CTA y PreCTA, estas están expuestas a disolución y liquidación.

Las sanciones, en tanto que disuasivas, reducen el riesgo de que los trabajadores caigan atrapados en estas situaciones. En cuanto a los trabajadores atrapados, y según estas normas, el *contrato realidad* entre ellos y la entidad beneficiaria (tercero contratante) que emerge de la prohibición llevada a cabo es la protección a sus derechos causados.

### **Externalización de actividades y protección de los derechos de los trabajadores**

En todas las épocas, la externalización de actividades (subcontratación, tercerización) ha hecho correr riesgos a los trabajadores (inestabilidad, insolvencia del empleador formal, etc.), de los cuales las legislaciones han intentado protegerlos típicamente mediante la figura de *responsabilidad solidaria*, o cuando menos, *subsidiaria*.<sup>3</sup>

3. La *responsabilidad solidaria* permite al trabajador entablar su demanda indistintamente contra su empleador formal (subcontratista) o la empresa principal o usuaria. En el caso de la *subsidiaria*, el trabajador debe primero demandar a su empleador formal, y sólo después de agotar en vano los recursos legales contra él, le puede exigir a la empresa principal que responda por sus derechos.

Para diferenciarse de la tercerización laboral, esta tercerización debe suponer independencia del contratista (o subcontratista de primer rango), y especialmente que sus trabajadores (laboralizados) le sean subordinados a él en la ejecución de las actividades externalizadas, y no al contratante o empresa usuaria. En Colombia, es el viejo Artículo 34 del CST -originado en el Decreto 2663 de 1950 (art. 35)- el que trata de estos temas.

Tercerización (externalización) de actividades legal e ilegal. En muchos países son los dos tipos de actividades (de giro y de soporte) que la ley autoriza tercerizar, como en Chile. En casos excepcionales, son ambos tipos que se prohíben, como en el Ecuador (art. 327 de la Constitución y Mandato Constituyente N° 8).<sup>4</sup> Un tercer grupo de países no prohíbe la tercerización sino la de las actividades de giro, como es el caso de Colombia, por lo menos y sin discusión en la tercerización de "actividades misionales permanentes" en que las CTA y PreCTA pudieran intervenir como subcontratistas (art. 2 del Decreto 2025 de 20115). Es el propósito de proteger los derechos de los trabajadores que podrían, intencionalmente o no (elusión de responsabilidades laborales por parte de la empresa contratante e insolvencia de la subcontratista), ser afectados por este mecanismo que explica los distintos grados

4. En realidad, estas normas constitucionales autorizan la tercerización de una lista limitativa de actividades "complementarias" (vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza). Además, en virtud de un decreto que las reglamenta (3/6/2008) se salvan de la prohibición los *servicios técnicos especializados* de un lado, del sector público estratégico (hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad, minería, acueductos y, de otro, del sector privado (servicios técnicos ajenos a las "actividades propias y habituales", como contabilidad, publicidad, consultoría, jurídica, sistemas). El alcance de la prohibición constitucional queda así severamente reducido.

5. Parece que este artículo ya se demandó, porque como parte de un decreto que reglamenta el Artículo 63 de la Ley 1429, pudiera desbordarlo al considerarse que este se confina a la intermediación laboral, y el Artículo 13 de la Ley 1233 de 2008 les autoriza a las CTA y PreCTA la contratación de actividades con terceros.

La política del gobierno se centra en la prohibición de un tipo de intermediación practicada masivamente y en la reformulación de otras modalidades.

de prohibición. En algunas legislaciones nacionales se hace una distinción entre actividades de giro y actividades de soporte no para establecer alguna prohibición, sino para especificar casos de aplicación de la responsabilidad solidaria o subsidiaria.

La responsabilidad solidaria o subsidiaria en la tercerización (externalización) de actividades legales. Generalmente, se estipula responsabilidad solidaria del contratante y subcontratista, o subsidiaria del contratante respecto al subcontratista, en las situaciones de tercerización de actividades autorizadas, y en relación con obligaciones laborales y sociales (salarios, prestaciones, seguridad social, indemnizaciones, etc.). Las condiciones de aplicación de estas responsabilidades varían: cuando todas las actividades son legalmente tercerizables estas responsabilidades pueden activarse para todas ellas (Chile), o solo para las de giro (Colombia, art. 34 CST, y España); cuando solo se autorizan las de soportes es respecto a ellas que juega la responsabilidad. Empero, en el caso del Ecuador se estipula responsabilidad solidaria para las actividades complementarias (de soporte) que pueden legalmente externalizarse, pero no para los servicios técnicos especializados, también legalmente externalizables. En Sudamérica hay dos regímenes de aplicación de estas responsabilidades: uno de aplicación incondicional y otro de aplicación condicional, en el cual la empresa



"Vidas recicláveis", Cleber Gellio da Silva, Brasil, 2013

principal o usuaria se hace también responsable solo si incumple la obligación de cierta vigilancia y control sobre las prácticas laborales del subcontratista. Colombia, conjuntamente con Venezuela y Perú forman parte del grupo de aplicación incondicional.

La protección en Colombia de los derechos de los trabajadores en la tercerización (externalización) de actividades ilegal. Esta protección no abarca en realidad más que la subcontratación de actividades misionales en las que participan las CTA y PreCTA en calidad de subcontratistas (Decreto 2025 de 2011). Respecto a sanciones pecuniarias y jurídicas (reducción de riesgos futuros), el Artículo 4 de dicho decreto puede interpretarse en el sentido de que por el simple hecho de participar en una tercerización de actividades misionales permanentes en calidad de subcontratistas, las CTA y PreCTA se exponen a multas de hasta 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), e incurrir en causales de disolución y liquidación. En cambio, el artículo enuncia taxativamente, en cuanto a sanciones, que los terceros contratantes se exponen a la misma multa. En lo que se refiere a derechos causados, y tratándose de una tercerización sin subordinación, se les puede reducir a estos dicha multa si formalizan mediante un contrato de trabajo escrito la relación con los trabajadores de las cooperativas subcontratistas (cuando hay subordinación y se trata por lo tanto de una intermediación laboral de hecho, es el contrato-realidad que opera). De todos modos, los trabajadores de las CTA y PreCTA involucrados en esta tercerización de actividades misionales permanentes, han de beneficiarse además de la responsabilidad solidaria, de que trata el Artículo 34 del CST en relación con la subcontratación legal de obras y servicios.

Actividades misionales permanentes. Las actividades misionales permanentes han sido el criterio de la Ley 1429 de 2010 y del Decreto 2025 de 2011 para distinguir la intermediación laboral y la

tercerización de actividades ilegales de las legales. Este criterio merece varias consideraciones.


1. En el derecho laboral, un criterio es un concepto utilizado como técnica para determinar las condiciones de aplicación de una figura jurídica. La subordinación, criterio prominente de ese derecho, se dice que califica el contrato de trabajo, o permite establecer la existencia de un contrato realidad. Bajo otros nombres (giro ordinario, actividades propias y habituales, actividades productivas) y con determinados indicadores, el criterio de misionalidad permanente de las actividades ha sido tradicional y específicamente utilizado para determinar la responsabilidad solidaria, la unidad de empresa e incluso para delimitar el campo de intervención de las empresas de servicios temporales.

2. "Permanente", segundo adjetivo de la expresión, necesita una discusión. No todas las actividades son misionales, y entre las no misionales las hay permanentes. Pero mientras no se cambie el objeto social de la entidad ¿puede haber actividades misionales no permanentes, si se entienden estas como esenciales y determinantes de la identidad de aquella? Pareciera que por definición, o como postulado, han de ser permanentes. Si fuera así, este adjetivo sería pura redundancia. Sin embargo, podría tener alguna utilidad si se introduce una distinción respecto a las actividades misionales, entre volumen o cantidad y naturaleza o calidad, distinción que hacen los sociólogos cuando contraponen externalización "de volumen o capacidad" y la "especialización". Además, la dimensión cuantitativa la introduce la Ley 50 al hablar de "incremento de producción", como una actividad que puede confiarse a los trabajadores en misión de las EST. Igualmente, la Sentencia 614 de la Corte Constitucional, en la definición del criterio de excepcionalidad evoca esta dimensión cuantitativa, cuando habla de "actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo para el personal de planta".

3. De esta manera se podría decir que las actividades misionales son permanentes en su naturaleza, pero cambiantes o variables en su volumen. Sin embargo, se puede profundizar y ver que el atributo de permanencia también puede aplicarse al volumen, aunque sería solo para referirse a un determinado nivel habitual o normal de actividades misionales. Habría entonces un volumen permanente, (nivel habitual o normal), y un volumen no permanente (los incrementos imprevistos). En aquella sentencia 614 se puede hallar incluso un indicador indirecto de medición de dicho “determinado volumen habitual”, que es el volumen de actividad que puede realizar la planta de personal actual sin recargo excesivo.

Estas especificaciones conceptuales permitirían decir que al prohibir a las CTA y PreCTA la intermediación o tercerización de “actividades misionales permanentes”, la Ley 1429 de 2010 y el Decreto 2025 de 2011 apuntan a la naturaleza de dichas actividades (cayendo en una redundancia), porque está claro que no les permiten intervenir ni siquiera en los “incrementos de producción”. En cuanto a la posibilidad que tienen las EST de intermediar en relación con estos últimos, se podría decir que se les interdice las actividades misionales permanentes y se les permite las no permanentes, pero ambas consideradas en el sentido cuantitativo. Dichas especificaciones hacen posible en particular, cuando los giros de las empresas se caracterizan (como en la industria del petróleo y la del carburante biológico) por una estructura en la cual alguno de sus componentes es una actividad intermitente o discontinua, y/o cuando la producción está sometida a fluctuaciones estacionales, afinar los análisis y fundamentar interpretaciones más favorables para los trabajadores.

## Reflexión final

La definición general del concepto de actividades misionales permanentes (o giro del negocio) puede ser clara, pero su operacionalización es delicada. Y allí está uno de los retos de las políticas prohibitivas del gobierno. Este concepto tiene un carácter histórico: en un mismo sector lo que antes se consideraba como misional, ya no se considera así actualmente; y relativo: lo que unas empresas tienen por misional, está subcontratado por otras. La conexidad y la misma externabilidad de un componente del mismo, son parcialmente subjetivas y no solo determinadas por criterios intrínsecos, sino también por el cálculo económico y las posibilidades del mercado. Para cortar el nudo gordiano, he aquí la espada: En un momento dado, para los efectos de aplicación de las normas legales, han de ser actividades misionales permanentes (en sentido cualitativo y cuantitativo), el núcleo del giro del negocio, así como todas sus partes componentes (inherentes, conexas, articuladas en fases productivas, etc.), cuyo desarrollo es asumido directamente por la empresa investigada, y que puedan considerarse como tales de acuerdo con los criterios establecidos en las normas legales y la jurisprudencia en dicho momento, así estas partes las externalizan otras empresas, o las pudiera externalizar la empresa en cuestión 

## Referencias

- Bronstein, Arturo (1999). *La subcontratación laboral*. OIT.
- OIT (2006). *La relación de trabajo. Quinto punto del orden de día*. Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión.
- Uriarte, Ermida y Colotuzzo N. (2009). *Descentralización, tercerización y subcontratación*. Uruguay. OIT.



**Políticas públicas de**  
**TRABAJO**  
**DECENTE**  
**en Colombia**

# Crecimiento económico excluyente

## Déficit de Trabajo Decente en Colombia

Por Carmen Lucía Tangarife

Profesional del Área de Investigaciones. ENS

Los últimos datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) muestran que la economía tuvo un crecimiento del 4% en el 2012; sin embargo, también revelan una alta tasa de desocupación ubicada en el 10,4%. Para el 2013, en el mes de septiembre, se presentó una disminución en la tasa de desempleo nacional que alcanzó el 9%, la cual ha sido la más baja de los meses de septiembre de los últimos 12 años. Este porcentaje representa un total de 2.084.000 personas desocupadas a nivel nacional. Ahora, en el caso de la tasa de ocupación, esta se ubicó en el 58%, aumentando 0,7 puntos porcentuales con respecto a la presentada en septiembre del año anterior. Para este mes el total de ocupados fue de 21.123.000 personas.

Aun así y a pesar del buen comportamiento que ha presentado la tasa de desempleo en el país, es necesario cuestionar la calidad de los empleos que se están generando, pues muchos son el resultado de una proliferación de formas "atípicas" de contratación que precarizan la mano de obra; es decir, la informalidad permanece para casi la mitad de los ocupados y no sufre cambios sustanciales, el subempleo sigue muy alto, los ingresos de los trabajadores son muy bajos y los empleos se están creando en ramas de actividad económica que se caracterizan por altos niveles de informalidad, como en las del comercio, hoteles y restaurantes, y servicios sociales, comunales y personales.

Debido esta problemática del mundo laboral, la Escuela Nacional Sindical se vio motivada a conocer la realidad de la población eco-





"Catadora", Mariana Duarte Raphael, Brasil, 2013

nómicamente activa en materia de condiciones de trabajo decente, y se dio a la tarea de estudiar y abanderar este concepto propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Así pues ha buscado sensibilizar no sólo a las organizaciones sindicales, sino también a otros actores de la sociedad para que promuevan y exijan un trabajo con estas características. Además, debido a la imposibilidad de contar con información unificada sobre los diferentes aspectos que componen el trabajo decente, también se propuso realizar la Encuesta Nacional de Trabajo Decente (ENTD), que proporcionara información global con la cual se pudiera emitir un diagnóstico al respecto. A continuación, se presentan los principales hallazgos de esta encuesta realizada en Medellín, Bogotá y 13 ciudades en conjunto.

## ENTD 2012:<sup>1</sup> principales hallazgos

### Oportunidades y riesgos del mercado laboral

En materia de *oportunidades y riesgos del mercado laboral*, se pretendió una aproximación al estado actual de las actividades que desarrollan las personas encuestadas como oportunidades en su relación al trabajo decente. Se encontró que la tasa de ocupación para el total de las 13 ciudades se ubicó en el 61,6%; para Bogotá, en el 64,85%; y para Medellín, en el 47,79%. Por otro lado, en el sector informal (porcentaje de trabajadores obreros o empleados que trabajaban en empresas o entidades de menos de cinco personas), fue del 49,36% para el total de

las ciudades; del 49,1% para Bogotá y del 54,02% para Medellín. Esta última ciudad es de especial atención, pues según las estadísticas del DANE, a pesar del incremento en materia de ocupación, la tasa de desempleo superó el total nacional y el promedio de las 13 áreas.

En relación con la informalidad, entendida como la no afiliación a la seguridad social (salud, riesgos profesionales y pensión de vejez), se encontró que la mayor tasa de ocupación informal corresponde a las 13 ciudades, ubicada en el 40,08%; le sigue Medellín, con el 38,2% y Bogotá, con el 34,25%. Estos porcentajes son relativamente altos, si se tiene en cuenta que uno de los objetivos estratégicos de la OIT y del trabajo decente es la protección social, no solo para los trabajadores, sino también para sus familias.

Por otro lado, la tasa de empleo laboralizado fue del 51,66% para el total de las 13 ciudades; del 57,14% para Bogotá; y del 45,9% para Medellín. Esta hace referencia al porcentaje de trabajadores que tienen un contrato de trabajo a término indefinido o fijo, escrito o de hecho y que tienen todos los beneficios y derechos ligados al mismo. Las tasas resultan ser muy bajas en las ciudades analizadas, y podrían estar evidenciando profundos problemas del mercado de trabajo en el país, como el de la primacía de condiciones laborales que no garantizan los mínimos derechos a los trabajadores. Aunque lo revelado en el estudio muestra que se está generando empleo, se pone en duda la calidad de los mismos. Ahora, esta situación se mostró más compleja para las mujeres, pues en comparación con los hombres que alcanzaron una tasa de empleo laboralizado del 53,1%, ellas solo llegaron al 48,4%. Así pues, estos porcentajes son muy bajos, y evidencian la gran proliferación de las formas atípicas de contratación.

Así mismo, se construyó la tasa de empleo tercerizado, la cual mostró que Medellín es la ciudad con el porcentaje más alto (52,7%), seguido por el conjunto de las ciudades (51%) y por Bo-

1. La ENTD tuvo como grupo objetivo primario (entrevista representativa) a los jefes de hogar que tuvieran una ocupación, la estuvieran buscando o que fueran inactivos, como informante directo, y a través de los mismos, a miembros secundarios del hogar mayores de 14 años de edad. En total se aplicaron 961 encuestas en 566 hogares. El cuestionario estuvo compuesto por un total de 98 preguntas y se aplicó en Bogotá, Medellín y un grupo de 11 ciudades más, compuesto por Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Soacha, Soledad y Santa Marta.

gotá (49,21%). Esta tasa hace referencia a: i) los ocupados que trabajan para una empresa pero con contrato con otra entidad (empresas de servicios temporales -EST-, cooperativas de trabajo asociado -CTS-, contratos sindicales, empresas subcontratistas con sus trabajadores desplazados a la empresa usuaria); ii) los trabajadores contratados directamente por la empresa y que trabajan en ella teniendo un contrato distinto al laboral; iii) los cuenta propia "subordinados" y famiempresarios "subordinados" de facto a su cliente principal; y, iv) los trabajadores laboralizados de empresas subcontratistas, maquiladoras, o que trabajan según la modalidad de paquetes completos.

Una población a la cual se le debe prestar especial atención en este campo, es a los jóvenes, pues el análisis mostró que para las 13 ciudades la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 25,38%, nada alejada de la reportada por el DANE. Esto corrobora que es la población joven, al igual que las mujeres, uno de los grupos poblacionales a los que más se le vulneran sus derechos laborales. La tasa de desocupación de los jóvenes no cede participación, a pesar del crecimiento económico de las ciudades, pues entre ellos se presentan altas tasas de informalidad, ingresos precarios de la población, baja cobertura del sistema de protección social y proliferación de la intermediación y la subcontratación.

También se halló una alta tasa de jóvenes que ni estudian ni trabajan, la cual se ubicó en el 19,27%. La anterior situación es particularmente preocupante toda vez que estas personas no cuentan con acceso a oportunidades educativas y laborales, lo cual se convierte en algo nocivo a largo plazo pues impide la acumulación de capital humano vía educación y vía experiencia laboral. Además son personas potenciales para enlistar las filas de las actividades al margen de la ley:

La OIT ha insistido en la importancia de centrarse en

los jóvenes debido a que el desempleo o las malas condiciones laborales para esta población, amenazan las perspectivas laborales futuras de las personas, disminuyen el ahorro y la demanda global en las economías, y pueden aumentar la exclusión y la inseguridad social (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 63).

De acuerdo a los resultados obtenidos en esta dimensión, se puede señalar que, si bien las ciudades en conjunto, Bogotá y Medellín presentan tasas de ocupación positivas, el empleo generado no corresponde a los estándares del trabajo decente. Los valores hallados para las tasas de informalidad, la tasa de empleo laboralizado y la tasa de empleo tercerizado muestran que el mercado laboral se encuentra segmentado, por lo que uno de los principales retos para una política pública consiste en diseñar instrumentos que atiendan las problemáticas de cada segmento y mejoren las condiciones de trabajo de la población.

### Remuneración al trabajo

En relación a la *remuneración al trabajo*, se indagó por las tasa de trabajadores indigentes y pobres, las cuales fueron de 7% y del 15,55% respectivamente para las 13 ciudades. Un trabajador u ocupado es indigente si, teniendo en cuenta el ingreso total del hogar y el total de sus miembros, le corresponde menos de 1,25 dólares por día (o 38,5 dólares al mes), en promedio. Se consideran en esta variable todos los ingresos en efectivo o especie que llegaron el último mes al hogar o de los cuales se hizo acreedor, que estén ligados directa o indirectamente a actividades laborales, los de carácter asistencial o los ingresos de capital (arriendos, intereses de préstamos, etc.); y un trabajador es pobre si sus ingresos correspondientes son menos de 2 dólares al día o de 61 dólares al mes.

Ahora, la tasa de trabajadores sin el ingreso mínimo legal, fue mayor para Medellín, con el 44%; seguido por las 13 ciudades, con el 42,8%;

y por Bogotá, con el 38,03%. Se considera que un trabajador gana menos que el ingreso mínimo legal cuando el ingreso total mensual resultante de sus actividades laborales está por debajo de lo que efectivamente gana quien tiene estipulado su sueldo en un salario mínimo legal. En este caso solo se tiene en cuenta el ingreso ocupacional personal, es decir no se consideran los demás ingresos del hogar. Este ingreso se estima alrededor de 1,25 salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), debido a todas las prestaciones legales ligadas a este último.<sup>2</sup> Las mujeres registraron una tasa del 51%, mientras que la de los hombres, a pesar de ser menor, no deja de sorprender al alcanzar el 35,12%.

Lo anterior evidencia las características de los trabajadores del país, cuya mano de obra está mal remunerada, al punto de que, según las estadísticas oficiales, el 55,1% de los ocupados se ganan menos de un smmlv.

Así mismo, se computó la tasa de trabajadores sin el *Salario de Subsistencia de Anker*, la cual arrojó para Medellín el 35,71%; para las 13 ciudades, el 33,76%; y para Bogotá, el 30,34%. Un trabajador o un ocupado está por debajo del *Salario de Subsistencia de Anker* cuando el ingreso mensual derivado de su trabajo personal es inferior a 324 dólares (1,86 dólares por hora),<sup>3</sup> que equivaldría aproximadamente a \$594.000 (\$3.400 pesos/hora) a la fecha.

Los indicadores anteriormente descritos están mostrando que el trabajo no está siendo una fuente de ingresos que le permita llevar una vida digna a aproximadamente un tercio de los trabajadores de las ciudades, por lo que se requiere profundizar en la búsqueda de las causas de esta situación, para establecer, además, mecanismos que la reviertan.

2. Se computan los ingresos en efectivo o especie percibidos o a los cuales el trabajador se ha hecho acreedor en razón del último mes de actividades laborales (principales y eventualmente secundarias).

3. Este es el valor calculado por Anker (2006) para países comparables a Colombia (Bangladesh, India, Zimbabwe) (Anker, 2008).

## Trabajo y tiempo de trabajo

La información sobre el *trabajo y el tiempo de trabajo* resulta fundamental para el análisis, debido a que se considera que las personas deben realizar otras actividades aparte de las laborales; es decir, se parte de la idea de que deben concertar su vida familiar y su vida laboral. Dado lo anterior, se miden indicadores de horarios y tiempo de trabajo. Uno de estos indicadores es la tasa de jornadas laborales excesivas, y hace referencia al conjunto de las actividades laborales que superan las 48 semanales y alcanzan las 60. Dentro de la ley y en el marco de una sola empresa, estas actividades deben remunerarse con un pago extra. Operativamente, se tiene por excesiva la jornada laboral de un trabajador, cuando habitualmente trabaja entre 48 y 60 horas semanales. Medellín resultó ser la ciudad con mayor tasa, al ubicarse en el 26,5%, seguida por el conjunto de las 13 ciudades con el 21,01%. Un asunto a destacar es que el reconocimiento de las horas extras laboradas varía, ya que existen empresas que las remuneran de acuerdo con lo legalmente establecido; otras, en cambio, entregan bonos de consumo o días de compensación; y, hay otras, que simplemente no las reconocen, vulnerando los derechos de los y las trabajadoras.

Otro de estos indicadores corresponde a la tasa de empresas con flexibilidad de tiempo de trabajo no negociada ni consultada. Esta se ubicó en el 73,2% en las 13 ciudades; en el 64,7% en Medellín; y en el 80,3% en Bogotá. La tasa identifica las empresas que, sin negociar o consultar con sus trabajadores, acostumbran reducir la jornada laboral cuando la producción sufre un bajón, a cambio de compensarla cuando esa producción sube, sin pagar horas extras, pero cumpliendo en promedio, o regularmente, con la remuneración pactada.

En el mismo sentido de la conciliación entre trabajo y vida privada, se calculó la tasa de estimación de empresas con nivel aceptable de flexibilidades laborales elegibles, la cual hace



Herencias y legados / David Romero Duque, Colombia, 2013

**Cuadro N° 1. Tasas de cotizaciones a la seguridad social**

Indicador	13 ciudades	Bogotá	Medellín
Tasa de cotizantes a la salud	41,8	49,1	44,1
Tasa de cotizantes a pensión de vejez	28,47	35,37	24,72
Tasa de afiliación a riesgos profesionales	46,94	59,6	49,36
Tasa de afiliación a cajas de compensación familiar	41,99	51,38	43,04
Tasa de cotizantes a la seguridad social integral	30,91	34,25	34,43

referencia a las empresas en las cuales en ciertas materias y dentro de ciertos límites, los trabajadores pueden habitualmente hacer elecciones según sus conveniencias.<sup>4</sup> Esta tasa se ubicó en el 73,16% para las 13 ciudades y en el 73,19% para Medellín.

Además, se midió la tasa de licencias remuneradas de maternidad o paternidad. En este indicador, se computan los casos de trabajadores que en la empresa en que trabajan, o por la cual trabajan, tienen este derecho. Los resultados esperados indicarían tasas del 100%; sin embargo, la realidad sorprende al verificar que en las 13 ciudades solo mostró el 59,66% de los trabajadores con este beneficio; en Medellín, el 60,1%; y en Bogotá el 60,89%.

### Seguridad en relación con el empleo

Por otro lado, se analizan indicadores en materia de *seguridad en relación con el empleo*, entendiendo esta variable como la posibilidad de mantener un empleo una vez se consigue y las

4. Materias de posible elección: fechas de vacaciones, horario de trabajo, permisos especiales, paso a medio tiempo, cambio de área, suspender por tiempo parcial o totalmente su trabajo sin perderlo, o pasar a medio tiempo, etc. La medición se hace con una escala de estimación respondida por estos encuestados. Las respuestas en los dos niveles superiores (conveniencias del trabajador "muy" y "aceptablemente" tenidas en cuenta) son los casos computables en el numerador del indicador.

circunstancias dentro en las que se desempeñan las labores por parte de los trabajadores.

En materia de seguridad laboral en la empresa, se encontró la tasa de precariedad de trabajadores subordinados, la cual fue mayor en Medellín al ubicarse en el 59,5%; seguido por las 13 ciudades, con el 58,81% y por Bogotá, con el 56,61%. Esta corresponde al porcentaje de trabajadores que son precarios porque tienen un contrato a término fijo, o de carácter no laboral. Es decir, son los trabajadores obreros o empleados de entidades privadas, públicas, o particulares contratados directamente por las mismas que tienen contrato laboral a término fijo o de carácter no laboral, o intermediados por EST, CTA o contrato sindical. También son trabajadores independientes o por cuenta propia que mantienen de facto una relación de subordinación con su cliente principal.

La tasa de precariedad de las trabajadoras subordinadas, sobrepasa en 4,62 puntos porcentuales a la de los trabajadores, ubicándose en el 61,2%, mientras que la de estos últimos fue de 56,58%. Estas tasas son muy altas, y refuerzan la idea de que existen las peores formas de intermediación laboral y subcontratación, como es el caso de los trabajadores de EST, CTA o contrato sindical, entre otras. Trabajadores que no cuentan con los mínimos beneficios que garantiza un trabajo, como por ejemplo la posibilidad de ha-

**Cuadro N° 2. Concertación y formas menores de diálogo social, por ciudades, 2012**

<b>Indicador</b>	<b>13 ciudades</b>	<b>Bogotá</b>	<b>Medellín</b>
Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a seguridad y salud en el trabajo	53,63	54,76	63,9
Tasa de estimación de frecuente consulta respecto a seguridad y salud en el trabajo	57,20	57,94	62,9
Tasa de estimación de frecuente información respecto a seguridad y salud en el trabajo	71,88	73,02	74,2
Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a condiciones y organización del trabajo	56,74	56,35	71,1
Tasa de estimación de frecuente consulta respecto a condiciones y organización del trabajo	58,43	57,94	70,1
Tasa de estimación de frecuente información respecto a condiciones y organización del trabajo	70,87	66,68	79,4
Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a políticas de contratación y gestión del personal	43,01	41,27	54,6
Tasa de estimación de frecuente consulta respecto a políticas de contratación y gestión del personal	44,95	42,06	54,6
Tasa de estimación de frecuente información respecto a políticas de contratación y gestión del personal	52,33	47,62	59,8
Tasa de estimación de frecuente concertación respecto a estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa	31,86	30,95	46,4
Tasa de estimación de frecuente consulta respecto a estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa	33,67	33,33	46,4
Tasa de estimación de frecuente información respecto a estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa	40,22	38,89	46,4

Fuente: ENS, 2013

cer parte de una organización sindical. Como se puede observar, son las mujeres las que más alta tasa reportan, corroborando la hipótesis de que a esta población es a la que más se le vulneran y precarizan sus derechos laborales; si miráramos la información desagregada por edad, nos encontraríamos, seguramente, una alta tasa de precariedad para las mujeres jóvenes.

En relación con la seguridad del empleo en el mercado de trabajo, aproximadamente un tercio

de los trabajadores subordinados tiene una percepción favorable al respecto. En el caso de las 13 ciudades la tasa de percepción favorable de la seguridad en el empleo de los trabajadores subordinados fue del 33,28%; en Bogotá, del 34,07%; y en Medellín, del 27,1%. Entendiendo la seguridad en el empleo como la posibilidad de encontrar rápidamente en el mercado de trabajo un primer empleo u otro empleo en caso de perder el que se tiene o querer cambiarlo.

Muchos jóvenes no cuentan con acceso a oportunidades educativas y laborales, lo cual se convierte en algo nocivo a largo plazo, pues impide la acumulación de capital humano vía educación y vía experiencia laboral.

A este concepto se opone el de "seguridad del empleo" referido a la estabilidad del empleo actual.<sup>5</sup>

En conclusión, se encontró que el mercado laboral en las ciudades presenta altos índices de inseguridad, que se manifiestan en formas de contratación poco estables y en dificultades para encontrar trabajo ante una situación de desempleo. El problema de la inestabilidad laboral radica en que los trabajadores están rotando constantemente de puestos de trabajo lo que no les permite gozar de derechos laborales como las cesantías y el aporte continuo a pensiones, entre otros.

### **Seguridad del ambiente de trabajo**

Ahora, en el tema de *seguridad del ambiente de trabajo*, entendida como el impacto que tiene

5. La medición es una percepción de los trabajadores subordinados obtenida a través de una escala de intensidad de cuatro niveles. La percepción es "favorables" cuando se responde que sería "muy fácil" o "fácil" encontrar un nuevo trabajo. Las definiciones de trabajadores subordinados se han dado más arriba.

el ejercicio de las funciones del trabajador en su salud, se encontró una tasa de lesiones y enfermedades profesionales del 11,5% para las 13 ciudades. Este es un tema de especial atención, pues se ha evidenciado un incremento significativo en los riesgos profesionales, como las enfermedades y accidentes, la mayoría como consecuencia de la falta de protección y materiales de seguridad de muchos trabajadores y trabajadoras que laboran en condiciones precarias.

### **Seguridad social**

En materia de *seguridad social* se contemplan indicadores relacionados con el acceso a las prestaciones del sistema de protección social. La tasa de cotizantes a la salud fue mayor para Bogotá, con el 49,1%; seguido por Medellín, con el 44,1%; y finalmente para las 13 ciudades, con el 41,8%. En el caso de la tasa de cotizantes a pensión de vejez se encontró que es relativamente baja en las ciudades de estudio, siendo Medellín la que menor tasa presentó, con el 24,71%; seguido por las 13 ciudades, con 28,47%, y por Bogotá, con el 35,37%.

Por su parte, la tasa de afiliación a riesgos profesionales fue mayor en Bogotá, que se ubicó en el 59,6%; el 49,36%, para Medellín y el 46,94% para las 13 ciudades. La tasa de afiliación a cajas de compensación fue del 51,38% en Bogotá, el 41,99% en las 13 ciudades y el 43,04% en Medellín.

En el *Cuadro N° 1* se muestra el comportamiento de la afiliación a cada uno de los componentes de la protección social. En él puede observarse que la tasa de cotizantes a la seguridad social integral (salud, pensión y riesgos profesionales), resulta ser muy baja, pues tan sólo el 34,25% de los ocupados cuenta con la seguridad social integral en Bogotá; el 34,43%, en Medellín; y el 30,91%, en el conjunto de las 13 ciudades. Se evidencia así un deterioro de la calidad del empleo y de los derechos mínimos que un trabajo debe brindar; es decir, existe un alto porcentaje de tra-



bajadores excluidos de la protección social, sin la esperanza de poder acceder a una pensión que les garantice una vejez digna. Esto es producto de las nuevas formas atípicas de contratación, la flexibilidad laboral y la poca regulación e inspección por parte del gobierno en materia laboral.

### **Libertades sindicales y diálogo social**

Con respecto a *las libertades sindicales y el diálogo social*, la ENTD indagó también por los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los beneficiarios de algún tipo de convenio colectivo; pero los indicadores no resultaron representativos para esto. Sin embargo, al consultar por la concertación y las formas menores de diálogo social en cuatro temas fundamentales, todos los indicadores fueron significativos. Los temas que se consideraron fueron: la seguridad y salud en el trabajo, las condiciones y organización del trabajo, las políticas de contratación y gestión empresarial y las Estrategias de negocio y resultados económicos de las empresas. Como se observa en el *Cuadro N° 2*, se encontraron tasas de estimación de frecuente concertación, consulta e información en los diferentes temas, todas enfocadas a observar que tanto se tiene en cuenta la opinión de los trabajadores organizados dentro de las decisiones que toman las empresas. La ciudad de Medellín presenta los indicadores más altos, sin desconocer que no son los mejores como se esperarían en trabajos con condiciones de trabajo decente.

Con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, se encontró que la tasa de estimación de frecuente concertación con los trabajadores fue del 63,9% en Medellín; del 54,76%, en Bogotá; y del 53,63% en el conjunto de ciudades. La consulta, por su parte, fue del 62,9%, 57,94% y 57,2%, respectivamente. Sobresale la tasa de estimación de frecuente información, al ubicarse, en promedio, por encima del 70% para las ciudades de análisis.

En el caso de las condiciones y organización

del trabajo, la mayor tasa de estimación fue la de frecuente información, seguido por la consulta y por último la tasa de estimación de frecuente concertación.

En las políticas de contratación y gestión del personal se encontraron tasas menores del 50% para el caso de Bogotá tanto en información, consulta y concertación. En el caso de Medellín las tasas se ubican por encima del 50%, destacándose la tasa de estimación de frecuente información con el 59,8%.

Por último respecto a las estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa, las tasas de estimación resultaron ser las menores de todos los temas de interés y en las ciudades de análisis, al punto de que la tasa de estimación de frecuente concertación se ubicó el 30,95%, en Bogotá; el 31,86%, en el conjunto de las 13 ciudades; y el 46,4%, en Medellín.

En esta dimensión se evidencia un déficit, dejando de manifiesto la necesidad de diseñar e implementar medidas que promuevan el diálogo social tanto para la concertación de políticas públicas como al interior de las empresas, y que considere formas que puedan ser utilizadas por personas que trabajen en el marco de la economía informal o bajo formas precarias de contratación.

### **Consideraciones finales**

El mercado laboral del país ha sufrido grandes transformaciones en materia laboral, destacándose la flexibilidad laboral. Su consecuencia más evidente es la proliferación de formas de contratación atípicas que han vulnerado las condiciones mínimas del trabajo. Como se evidenció a partir de la información presentada, las ciudades no han sido ajenas a estas transformaciones.

Se constató que a pesar de la alta ocupación y del bajo desempleo, persiste una informalidad significativa, independientemente del criterio de medición que se utilice, al igual que una baja

tasa de empleo laboralizado. Ello evidencia la existencia de un mercado laboral segmentado que debe ser analizado e intervenido de manera particular para cada uno de sus componentes.

Se encontró que el trabajo en las ciudades no es una fuente de ingresos suficiente para toda la población ocupada. Esto se manifiesta a partir de la alta incidencia de trabajadores que ganan menos del ingreso mínimo legal, equivalente a 1,25 smlv diarios y/o cuyos ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes (*Salario de Subsistencia de Anker*).

El mercado laboral presenta altos índices de inseguridad, que se manifiestan en formas de contratación poco estables y en dificultades para encontrar trabajo ante una situación de desempleo.


Los resultados en materia de seguridad social merecen especial atención. La baja afiliación a los distintos subsistemas de seguridad social reafirma las conclusiones presentadas para otras dimensiones en términos de formas de contratación, estabilidad del empleo, remuneraciones, entre otras. Además, la falta de acceso y cobertura del sistema de protección social tiene consecuencias fiscales en la medida en que las personas que no accedan a las prestaciones a través de los regímenes contributivos entrarán a requerir los servicios del gobierno por la vía de subsidios u otras formas de provisión pública. Esto implica que la política pública debe contar con instrumentos que promuevan el acceso y la cobertura de este sistema, de manera que sea posible tanto el ejercicio pleno y efectivo de derechos por parte de la población como la sostenibilidad fiscal.

En los indicadores relacionados con las libertades sindicales y diálogo social que son de obligatorio cumplimiento para los empleadores (seguridad y salud en el trabajo) son en los que se presenta un mayor grado de concertación,

consulta e información, mientras que temas fundamentales como condiciones y organización en el trabajo, políticas de contratación y gestión de personal y estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa, son definidos de manera casi unilateral por parte de los empresarios, planteando la necesidad de diseñar e implementar medidas que promuevan el diálogo social efectivo.

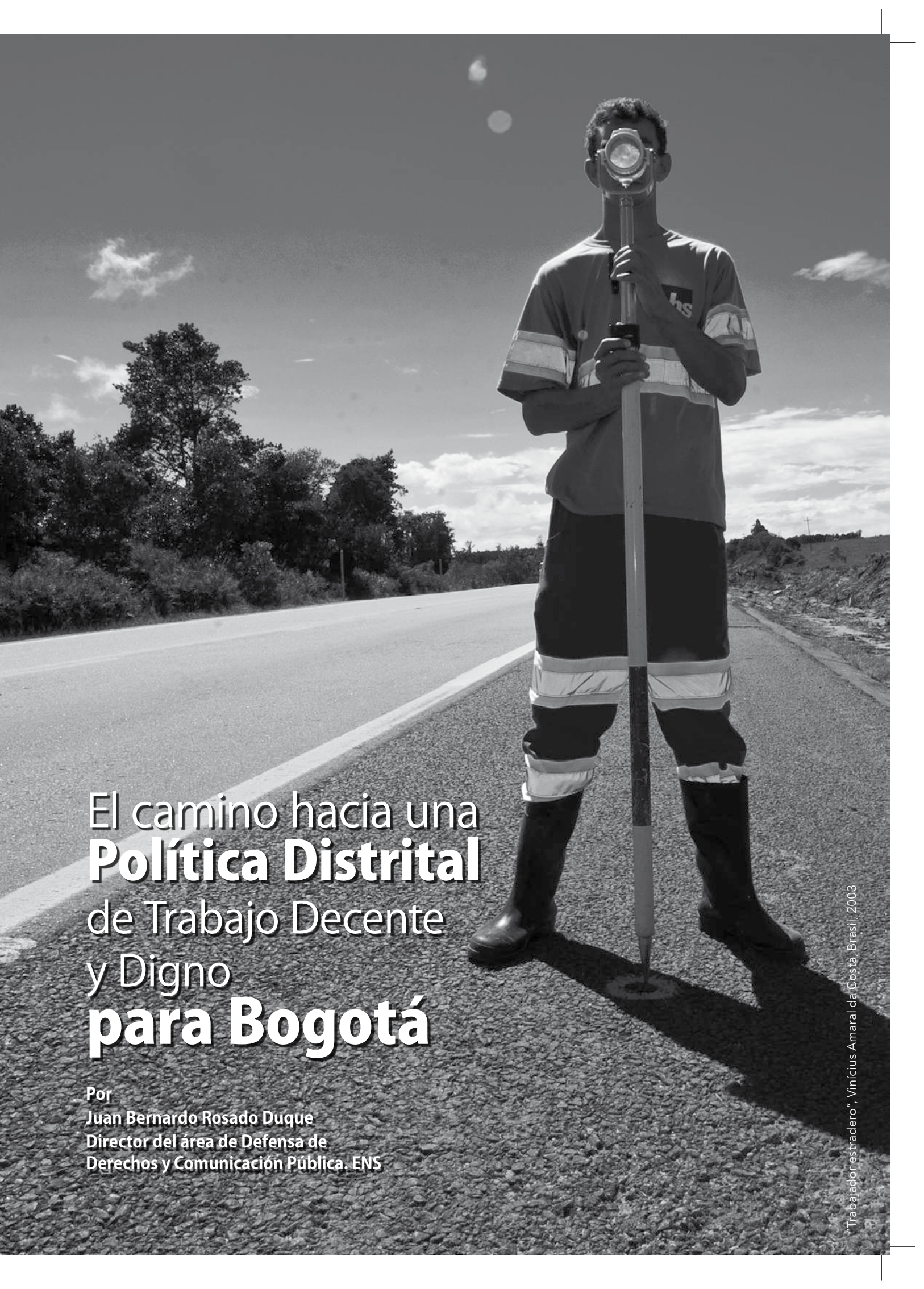
Una distorsión del mercado laboral en Colombia son las diferencias marcadas en los indicadores principales de trabajo para hombres y mujeres, siendo ellos los más favorecidos. Las mujeres a pesar de contar con una mayor presencia y participación en el mercado, son las que menores condiciones laborales tienen, al punto de ubicarse como una de las poblaciones con más altas tasas de desempleo e informalidad, debido a su concentración en sectores donde prima la tercerización de la mano de obra, como fenómeno que vulnera los derechos laborales, como es el caso de los servicios y el comercio, entre otros.

En este sentido, el diagnóstico presentado muestra que es necesario dar prioridad a los siguientes aspectos, para los cuales es necesaria la actuación gubernamental a través de las políticas públicas laborales de las ciudades:

- a. Estabilidad en el empleo mediante formas adecuadas de contratación;
- b. Remuneraciones suficientes;
- c. Cobertura y acceso a protecciones sociales;
- d. Diálogo social 

## Referencias

- Alcaldía de Medellín (2001). Boletín Medellín en Cifras N° 2. Observatorio de Políticas Públicas. Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Anker, R. (2006). "Salarios de subsistencia en el mundo. Nueva metodología de cálculo y comparación". Revista Internacional del Trabajo, vol. 125 n°4.

A black and white photograph of a construction worker standing on a road. The worker is wearing a short-sleeved shirt with reflective stripes, dark shorts with reflective stripes, and dark rubber boots. He is holding a surveying instrument (a theodolite or similar) mounted on a tripod, which is positioned in front of his face, making his eyes invisible. The background shows a road with a white line, trees, and a cloudy sky.

# El camino hacia una **Política Distrital** de Trabajo Decente y Digno **para Bogotá**

Por  
Juan Bernardo Rosado Duque  
Director del área de Defensa de  
Derechos y Comunicación Pública. ENS

## Historias de lo posible

Ingrid Quiroga vive en Soacha, municipio conurbado a Bogotá, y refugio de cientos de miles de víctimas desplazadas de todas las violencias de Colombia. A los 16 años terminó bachillerato en una institución educativa pública y como todos sus compañeros y compañeras empezó a trabajar informalmente en la rusa.<sup>1</sup>

A esa edad Ingrid no tenía la menor posibilidad de entrar a una universidad o a un instituto técnico que le diera la oportunidad de acceder a un trabajo formal. Por falta absoluta de recursos y oportunidades, su futuro estaba claro: permanecer en la informalidad y la precariedad laboral.

Pero su vida cambió radicalmente al acceder a un curso de mecánica automotriz en el Centro Juan Bosco Obrero, de Ciudad Bolívar –otra gran localidad popular de Bogotá–, gracias a una alianza de la Secretaría de Desarrollo de Bogotá, la Fundación Chevrolet y cientos de empresas del sector motor de la ciudad. Después de terminar con éxito y mucho sacrificio el curso de mecánica, Ingrid consiguió un trabajo formal con un contrato laboral, protección social y todos los beneficios legales. Su vida, su destino habían cambiado.

Como esta, podríamos contar más de un centenar de historias de jóvenes que reciben el apoyo suficiente para romper destinos encerrados en el círculo vicioso de la pobreza y logran acceder a trabajo decentes, gracias a esta experiencia de concertación entre empresarios y Estado.

Sin embargo, esta no es la única historia. En la última década Bogotá ha vivido transformaciones rápidas y de enormes consecuencias para sus habitantes. La modernización del transporte público, por ejemplo, implica la formalización de al menos 50.000 trabajadores que antes padecían la mayor explotación; como el caso de Arturo Contreras, hoy conductor de los buses articu-

lados de Transmilenio, que antes conducía buses del sistema público tradicional, con jornadas de 16 horas, siete días a la semana, sin contrato de trabajo y sin seguridad social.

La construcción y expansión de las troncales de Transmilenio, y la modernización del transporte con la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), no solo ha cambiado la vida de la ciudad, sino también la de los trabajadores del sistema, pues hoy cuentan con una mejor calidad de vida, gracias a que cuentan con contrato de trabajo, protección social completa, horarios fijos y días de descanso. Para muchos conductores del SITP su mayor logro es que hoy pueden estar con sus hijos e hijas más tiempo.<sup>2</sup>

Las posibilidades reales de superar el déficit de trabajo decente de la ciudad, a través de decisiones políticas, existen, pero necesitan de la voluntad de todos los actores involucrados.

## Bogotá y sus paradojas

La capital de Colombia es una ciudad socialmente segregada, aunque económicamente próspera. Todas las cifras sobre crecimiento económico, producto interno bruto, inversión privada o pública y las de empleo, muestran que su gran dinámica económica, es la más alta y rápida del país.<sup>3</sup>

Pero a pesar de tanto crecimiento, el costo de vida y el tamaño de la economía informal, hacen que, por ejemplo, la tasa de ocupación del 65,8%,<sup>4</sup> muestre un volumen muy alto de gente entrando al mercado laboral con bajos ingresos,

1. Así suelen llamar en Bogotá a las personas que trabajan en la construcción o albañilería.

2. Para conocer más de estas historia puede ingresar a <http://www.trabajodecente.org.co/video/>

3. Para ver con detalle la evolución del trabajo decente en Bogotá los invitamos a leer nuestro informe de Trabajo Decente en Bogotá en el siguiente enlace [http://www.ens.org.co/index.shtml?s=e&m=c&als\[MENU\\_\\_\\_\\_\]=Publicaciones&v=001&cmd\[22\]=c-1-001-c-2-Publicaciones](http://www.ens.org.co/index.shtml?s=e&m=c&als[MENU____]=Publicaciones&v=001&cmd[22]=c-1-001-c-2-Publicaciones)

4. Para la información actualizada del mercado laboral de Bogotá es necesario ir al siguiente enlace <http://desarrolloeconomico.gov.co/observatorio-de-desarrollo-economico>

y muy difícil de formalizar. Las familias deben entrar en masa al mercado del trabajo para poder contar con ingresos suficientes para sobrevivir.

Tal como ocurre en toda Colombia, que sigue teniendo el mayor nivel de desempleo de Suramérica, en Bogotá pasa lo mismo. Para junio del 2013, al comparar a Bogotá con las otras grandes áreas metropolitanas de América Latina (con las que debe realmente cotejarse), la ciudad sigue teniendo la tasa más alta de desempleo, al igual que las de informalidad y subempleo.

Estas cifras, entre otras cosas, llevaron a que en el año 2012 se le propusiera a la ciudad un esfuerzo adicional de políticas activas de empleo y a incluir en el Plan de Desarrollo 2012-2015, acciones específicas que incluyeron la formulación de una política pública de Trabajo Digno y Decente.

### **El camino de las políticas locales de trabajo decente**

Es ya un lugar común decir que América Latina es el subcontinente más desigual del mundo y el más violento. Sin embargo, en la última década, la historia de esta región ha estado marcada al menos por dos asuntos: un crecimiento económico sin precedentes, y unas transformaciones políticas con consecuencias económicas importantes en términos de superación de la ortodoxia neoliberal, disminución de la pobreza y generación de trabajo decente.

Quizás, en desarrollo de esas heterodoxias políticas y económicas, el Estado de Bahía, en Brasil o la provincia de Santa Fe, en Argentina, iniciaron procesos de diálogo social y, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), acordaron las primeras agendas de Trabajo Decente territoriales, con la idea de mejorar condiciones específicas en esas regiones y diseñar acciones concretas que, en varios asuntos, rompían con la inercia histórica de creer que los temas del empleo son un asunto de los Estados y

los gobiernos nacionales, los bancos centrales o solo las variables macroeconómicas.

Esto de las agendas o políticas locales de trabajo decente hace parte de una rica caja de herramientas que se ha ido diseñando y enriqueciendo desde que, en 1999, la OIT dio el salto adelante con su idea del metaderecho al trabajo decente.<sup>5</sup>

### **Los atajos colombianos**

En el contexto político y social latinoamericano reciente, Colombia ha sido la excepción. Ortodoxia económica y centralismo político, han hecho sordo al Estado sobre las preocupaciones por la calidad del trabajo, al menos hasta agosto de 2010, momento en el que hay un pequeño desvío en ese camino "tan recto".

Pero, por lo menos, entre los años 2002 y 2010 no existió en el gobierno colombiano la menor preocupación por desarrollar una agenda de diálogo social eficaz o por diseñar políticas para mejorar la calidad del trabajo. De hecho, como nunca, se destruyó trabajo asalariado y se reemplazó por precario e informal. Es más, una propuesta de Plan Nacional de Trabajo Decente, construida con fondos públicos por la Universidad de los Andes, fue rechazada por el gobierno en el año 2008.<sup>6</sup>

Ante tal respuesta, una de las opciones, algo desesperada, fue dirigirse a los entes territoriales.

### **La Escuela Nacional Sindical (ENS) y su opción por el Trabajo Decente**

A partir del año 2005, la ENS decidió sumarse a diversos movimientos sociales y organizaciones

5. Mayor información vea el capítulo 3 del libro Bases para la construcción de la Política de Trabajo Decente para Bogotá publicado por la Escuela Nacional Sindical y la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá en el año 2013 y ubicado en <http://desarrolloeconomico.gov.co/observatorio-de-desarrollo-economico>

6. Ver [http://www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx/sites/default/files/Propuesta\\_sobre\\_la\\_definicion\\_de\\_politica.pdf](http://www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx/sites/default/files/Propuesta_sobre_la_definicion_de_politica.pdf)

globales que asumieron juntas la propuesta de Trabajo Decente de la OIT. La Confederación Sindical Internacional (CSI), El Foro Social Mundial y la ONG Solidar, lanzaron la campaña mundial "Trabajo Decente, Vida Digna", a la que también se sumaron, de manera entusiasta, la CUT y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo en Colombia.

Durante dos años la campaña se concentró en tres estrategias: acciones regionales, comunicación pública y deliberación y producción académica. Ya desde la etapa de diseño de la campaña se apostó por buscar la posibilidad de concretar políticas locales de trabajo decente en seis ciudades, Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín. Al final, se avanzó en Bogotá y en Medellín.

Además de la campaña de comunicación pública, se realizaron esfuerzos institucionales importantes para desarrollar un modelo propio de medición del trabajo decente que se aplicó por primera vez en 2012 a través de una primera gran encuesta nacional.<sup>7</sup>

### **Volvamos a Bogotá**

El Distrito Capital de Bogotá, además de ser la capital de la República, cuenta con un estatuto legal especial que le da mayor autonomía, y tiene una administración de estructura moderna. Desde 1995 ha sido gobernada por alcaldes independientes y, de izquierda, a partir del 2003. Estos gobiernos han desarrollado políticas sociales innovadoras y de largo alcance.

En el año 2012, Gustavo Petro Orrego, se postuló a la alcaldía con su programa "Bogotá Humana Ya". En él incluyó claramente la incorporación del concepto de trabajo decente. En el objetivo

estratégico 3.2, propuso una alianza público-privada por el trabajo decente y el diseño de una política de trabajo digno en la economía popular, la cual debería promover la formalización, la eliminación de contratos de prestación de servicio, las cooperativas de trabajo asociado y otras formas de intermediación laboral.<sup>8</sup>

Al triunfar Petro en las elecciones regionales y locales de octubre del 2011, en el Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo Distrital en junio del 2012, se incorporó lo propuesto en el programa de gobierno en diversos artículos, gracias sobre todo, al papel jugado por el concejal Yezid García y que fueron detalladamente explicados en el número 85 de la revista Cultura & Trabajo.<sup>9</sup>

En resumen, el Plan de Desarrollo integra diversas acciones en una estrategia de promoción de Trabajo Decente que permite dar un giro en la gestión económica desde lo local: incorpora el Trabajo Decente como elemento transversal del modelo de desarrollo de la ciudad, estableciendo la creación de un observatorio de Trabajo Decente y Digno, el montaje de un servicio público distrital de empleo, promoviendo la posibilidad de que el distrito financie la contratación de más inspectores del trabajo para Bogotá, avanzando en la formalización al interior del Distrito, creando una cátedra de ciudadanía laboral, favoreciendo el diálogo social y, claro, diseñando una política (agenda) de Trabajo Decente para la ciudad.

A partir de la entrada en vigencia del Plan de Desarrollo y, en asocio con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la ENS construyó la propuesta para cumplir lo prescrito por el plan en cuanto a Trabajo Decente y Digno. Esa propuesta consensuada, se caracterizó por contener

7. Los textos sobre política pública de Trabajo Decente en Medellín y sobre la Encuesta Nacional de Trabajo Decente, pueden leerse en el presente número de Cultura & Trabajo.

8. Puede ver el programa de gobierno de Gustavo Petro en el siguiente enlace <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sis-jur/normas/verNormaPDF?i=45478>

9. Puede ver el contenido de trabajo decente en el Plan de Desarrollo de Bogotá en este enlace <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=ba--;1;-;-&x=20167252>



"Paulino Esteban constructor de balsas de totora del lago Titicaca", Gabriel Barcelo, Bolivia, 2013

una estrategia de deliberación que permitiera la participación de la ciudadanía y de los actores del mundo del trabajo en la construcción de la política, de investigación para conocer a fondo el tamaño del déficit de trabajo decente de la ciudad, los antecedentes de política y las experiencias latinoamericanas pertinentes al proceso bogotano y de comunicación para promover públicamente el proceso.

El proceso de la política se construyó de forma

paralela a otras iniciativas de la Secretaría de Desarrollo en Trabajo Decente y Digno: la ampliación de los pactos sectoriales por Trabajo Decente, el montaje del Observatorio Distrital de Trabajo Digno y Decente y el diseño del Servicio Distrital de Empleo, entre otras.

Quizás este proceso no ha tenido precedente en el hemisferio por el número de actores involucrados y por el tamaño de la apuesta construida, que podría cambiar en mucho el papel que

cualquier ciudad capital colombiana ha jugado históricamente en el campo del trabajo.

### **La política se construye con deliberación y diálogo social**

La base de todo el proceso de construcción de la Política Pública de Trabajo Decente y Digno para Bogotá, ha sido la deliberación pública y el diálogo social. La ENS, con la Secretaría de Desarrollo Económico, abrió cuatro vías de participación y de conversación con la ciudadanía, con la sociedad civil y con los actores del mundo del trabajo de la ciudad.

Para esto se abrieron canales a través de las redes sociales, con cuentas en Twitter, Facebook y correos electrónicos, en donde se publicaron mensajes que expresaban la preocupación por las limitaciones, legales, edatarias, de experiencia y de formación existentes para acceder a trabajos decentes sobre todo por parte de los hombres y las mujeres jóvenes.

Otro elemento clave del proceso de deliberación, ha sido el de las conversaciones ciudadanas con la sociedad civil de la ciudad: organizaciones de trabajadores, mujeres, jóvenes, población LGBTI, pequeños empresarios, afrodescendientes, trabajadores informales, alcaldías locales y grandes empresas y gremios empresariales, conversaron con la ENS y la Secretaría de Desarrollo sobre las condiciones laborales existentes en cada sector, el papel que cada actor debe asumir en la creación de Trabajo Decente, así como el papel del gobierno distrital y las propuestas de temas o asuntos que se deberían incluir en la política.

Los temas cruciales que salieron a la luz en estas conversaciones pueden resumirse en la necesidad de incluir estrategias muy claras de inclusión laboral, de formalización, de ampliación de las libertades sindicales, formación para el trabajo, de aumento de la productividad, de

reglas claras y diálogo social eficaz como parte de la política.

El tercer proceso clave de conversación ciudadana fue el Mapa de Actores que se desarrolló con el apoyo del CEPEC de la Universidad del Rosario, y que tuvo como enfoque más importante la búsqueda de “Acuerdos sobre Mínimos”, buscando que actores que piensan distinto, que defienden intereses diferentes e, incluso opuestos, se pusieran de acuerdo en torno a las acciones deseables por todos en Trabajo Decente para la ciudad. En este ejercicio, se escucharon la mayor diversidad de interpretaciones y visiones de lo laboral existentes entre los actores del mundo del trabajo capitalino, o que inciden en este escenario.

Los acuerdos sustanciales a los que llegaron los actores participantes, se pueden resumir en la necesidad de profundizar aún más en las causas y la caracterización de los problemas del mundo del trabajo en Bogotá y sus interrelaciones, para precisar y priorizar la política de Trabajo Decente y el papel que deben jugar los actores del proceso: Legitimadores; Promotores Políticos; Acompañantes técnicos; Implementadores; Movilizadores de recursos; y espacios tripartitos.

Resultó interesante la necesidad que identifican los actores de impulsar la construcción tripartita de un estatuto del trabajo moderno, la creación de un fondo tributario para impulsar y desarrollar las estrategias de Trabajo Decente y las derivadas de la Política Distrital de competitividad, productividad y desarrollo socioeconómico.

Para todos los concernidos resultan claves las pequeñas y medianas empresas en este proceso, y destacan la necesidad de reducir las brechas de productividad frente a las empresas grandes a partir de un sistema de ofertas y demandas de oportunidades comerciales (mercado y ventas), el acceso a capital y tecnología, así como a innovación.

Igualmente el Distrito debe fortalecer la forma-



ción para el trabajo, en convenio con el SENA, descentralizada en cada localidad y conectando a sus egresados a los sistemas públicos de empleo.

En cuanto a las políticas laborales del Distrito, los actores mostraron su preocupación por el exceso de personas vinculadas al gobierno distrital por contratos civiles, resaltaron la necesidad de ampliar el número de empresas localizadas en Bogotá beneficiarias de la contratación pública local, exigiéndoles indicadores de Trabajo Decente y proponen diseñar una estrategia de la ciudad en cooperación internacional que permita fortalecer la capacidad institucional en asuntos del trabajo.

Y en cuarto lugar, el Distrito se propuso desde un comienzo alcanzar acuerdos políticos de largo alcance con el Ministerio de Trabajo y con la OIT para lograr cumplir los objetivos del Plan de Desarrollo de la ciudad, en el campo de la inspección y de la cooperación académica y conceptual para acompañar el proceso de creación y de implementación de la política de trabajo decente.

### **Conociendo la realidad, los antecedentes y las experiencias**

En este proceso de construcción de la Política Distrital de Trabajo Decente y Digno se consideró importante contar con una batería de información de datos y de análisis de experiencias claves que nos sirvieran de base para avanzar en este proceso por los caminos correctos logrando una política legítima y con deliberación. Para esto se realizaron estudios que nos permitieran conocer mejor el contexto laboral de la ciudad.

### **La Encuesta Nacional de Trabajo Decente habla de Bogotá**

La Encuesta Nacional de Trabajo Decente es un modelo de medición del déficit de Trabajo Decente creado por la ENS, aplicado a nivel nacio-

nal a finales del año 2012. Contó con muestras representativas para las ciudades de Bogotá y Medellín que arrojaron datos novedosos y claves para entender, desde un enfoque de Trabajo Decente, las realidades cualitativas del trabajo en Bogotá. Después de analizar los resultados de la encuesta, los principales hallazgos encontrados, fueron que:

- Persiste una informalidad significativa y un mercado laboral segmentado.
- El trabajo no produce ingresos suficientes para toda la población ocupada. Esto se manifiesta en la alta incidencia de trabajadores que ganan menos del salario mínimo.
- Hay altas tasas de jornadas laborales no concertadas, bajo reconocimiento de licencias de maternidad y paternidad. Hay jornadas laborales excesivas sin conciliación entre la vida personal y laboral.
- El mercado laboral presenta altos índices de inseguridad, por formas de contratación poco estables y dificultades para encontrar trabajo.
- Se presenta baja afiliación a los distintos subsistemas de protección social como consecuencia de la precariedad en términos de contratación, estabilidad y remuneraciones.
- En temas fundamentales como condiciones y organización en el trabajo, políticas de contratación, gestión de personal, estrategias de negocio y resultados económicos de la empresa, no hay negociación con los trabajadores.

Los resultados de la encuesta muestran que es necesario dar prioridad a los temas de estabilidad en el empleo, remuneración, cobertura y acceso a protección social y diálogo social.

### **Bogotá aprende del pasado**

El estatuto legal especial que regula la vida pública de la ciudad le autoriza a su gobierno una autonomía administrativa y política importante. Eso ha permitido la realización de una serie de innovaciones institucionales e intervenciones

en temas económicos y sociales a los que cabe agregar el importante volumen de recursos del que dispone el Distrito.

En ese sentido, en el marco de este proceso de construcción de la política de trabajo decente, se hizo una profunda revisión a las políticas, instrumentos y acciones que ha desarrollado el gobierno distrital en el campo laboral, de lo cual surgieron muchas experiencias y asuntos a incluir en el contenido de la política. Todo esto puede verse en el libro *Bases de la política pública de trabajo decente* que se puede encontrar, por el momento, en internet.<sup>10</sup>

Pero yendo a sus ricas conclusiones podemos decir que con lo realizado por la administración distrital en las dos últimas décadas, y mirando las posibilidades de una política de trabajo decente para Bogotá, esta debe contar con los siguientes elementos:

- El estudio recomienda insistentemente enfatizar en las políticas económicas la incorporación en nuevos sectores económicos, especialmente de economía popular, los temas de formación del trabajo y ciudadanía laboral, la provisión de acceso universal a la protección social, en especial a pensiones y protección en el trabajo, la formación con pertinencia y acceso ilimitado para el trabajo.
- Igualmente se hace necesaria la integración de la política de trabajo decente y digno con las políticas económicas de la ciudad y con las políticas públicas a poblaciones especiales, con un enfoque horizontal y en la búsqueda de contener la entrada masiva de personas al mercado laboral en la ciudad tal cual ocurre hoy.
- Una prioridad de la política debe ser la de la formación para el trabajo, la cual debe articularse con las demandas de trabajo

10. Puede verse en el capítulo cuatro <http://desarrolloeconomico.gov.co/observatorio-de-desarrollo-economico>

calificado y con una formación basada en competencias, que debe incluir estrategias el reentrenamiento a personas en desempleo. Es también prioritario crear una cátedra de ciudadanía laboral, tanto en las instituciones educativas, como en las de educación técnica y superior del Distrito. Es urgente, además, contar con una estrategia agresiva y con recursos para erradicar el trabajo infantil.

### **Comunicando el trabajo decente en Bogotá**

Una de las paradojas de esta ciudad de ocho millones de habitantes y centro vital de una república centralista, es que la mayoría de sus medios de comunicación, los de mayor alcance, influencia y poder político del país, no parecen tener suficiente preocupación por los temas locales de Bogotá y, mucho menos, por establecer alianzas *ad honorem* con la administración y las organizaciones sociales para promover juntos la política de trabajo decente y digno. En este periodo, además, se ha caracterizado por la polarización política local en la que los medios, especialmente masivos, han sido parte.

Con este panorama se intentó forjar, durante 2013, una serie de alianzas con medios capitalinos para promover la deliberación pública sobre trabajo decente y digno y para hacer visible el proceso y emitir en asocio de esos medios la campaña de comunicación de trabajo decente en Bogotá, que al final logró emitirse intensamente en el mes de septiembre por medios nacionales y locales con recursos adicionales de la Secretaría de Desarrollo Económico.

La campaña de comunicación se diseñó para mostrar, a través de historias reales de trabajadores de la ciudad, cómo pasar de la informalidad, la precariedad y la explotación, a laborar en condiciones cercanas al trabajo decente, gracias a la inclusión de estándares laborales en grandes proyectos urbanos, alianzas público-privadas o

La campaña de comunicación mostró que pasar de la informalidad, la precariedad y la explotación, a laborar con unas condiciones cercanas al trabajo decente le da un giro radical a la vida de las personas.

al cambio en el modelo de gestión de las basuras en la ciudad, dando un giro radical a la vida de esas personas, otorgándoles salud, ingresos, estabilidad y reconocimiento. Lo que en últimas se muestra es que el trabajo decente es posible y, que lograrlo, es cambiar aspectos sustanciales de la vida de las personas.

Esto a veces parece difícil de contar en comerciales de televisión –¿cómo contar una política pública en 30 segundos–; sin embargo, la vida de las personas y unos conceptos que salen del lenguaje común de cualquier persona, permiten narrar lo que parece asunto de expertos o abstracciones. Desde la ENS hemos creído, hace años, que el lenguaje audiovisual que se debe utilizar en nuestras producciones debe buscar experiencias reales cercanas a la vida cotidiana de cualquier televidente y con cierto tono melodramático.

Así pues, en los comerciales de televisión y en los microdocumentales que se produjeron para hacer visible el proceso de política de trabajo

decente, los actores reales –o naturales dirían otros–, narraron sus historias y los cambios profundos de sus vidas laborales, pudiendo explicar en historias personales y cotidianas conceptos que pueden ser difíciles.

### **Propuestas para la política de Trabajo Decente y Digno de Bogotá**

Diez meses después de iniciado el proceso de construcción de la política de Trabajo Decente y Digno en Bogotá, de haber recibido cientos de propuestas, de opiniones, de realizar foros públicos, de conversar activamente con la sociedad civil de la ciudad, de construir una línea base completa y pertinente para desatar la reflexión pública que permita un diseño legítimo de esa política, construimos un conjunto de propuestas para su posible contenido.

Se construyó una batería compleja de estrategias que conformarán el contenido de la Política de Trabajo Decente y Digno cuyo objetivo es:

Definir lineamientos para que los actores públicos y privados concierten y desarrollen mecanismos para garantizar condiciones de Trabajo Decente en la ciudad, con el fin de reducir la segregación y exclusión, en concordancia con los principios del Trabajo Decente y Digno promulgados por la OIT y de acuerdo a la normatividad nacional e internacional vigente en materia laboral.

Para alcanzar este objetivo, incluyendo las propuestas construidas con la sociedad civil, los trabajadores organizados y la ciudadanía la política, se propone avanzar en asuntos específicos y con estrategias concretas que le permitan a la ciudad mejorar en la disminución del déficit de trabajo decente así:

a. Hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas laborales internacionales, consolidando la capacidad

## Matriz de la Política de Trabajo Decente y Digno para Bogotá

Objetivo estratégico	Objetivo específico	Estrategias
<p><b>1. Hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las normas laborales internacionales</b></p>	<p>Consolidar la capacidad regulatoria laboral de la ciudad con un enfoque diferencial, en alianza con entidades nacionales y/o internacionales, para la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.</p>	<p>Fortalecer la labor de las Inspecciones de Vigilancia y Control (IVC) en la ciudad.</p> <p>Articular esfuerzos institucionales y diseñar nuevos mecanismos de inspección laboral que permitan detectar y sancionar las formas sutiles de trabajo no decente.</p> <p>Generar alianzas entre el Distrito y la rama judicial para fortalecer la jurisdicción laboral y el acceso a la justicia en la ciudad, para sancionar las terminaciones arbitrarias de las relaciones laborales (apoyo jurídico en temas laborales a través de centros locales de atención laboral).</p>
	<p>Fortalecer la ciudadanía laboral a través de la difusión de información sobre el derecho al trabajo y los acuerdos y normas laborales que lo soportan y lo hacen exigible.</p>	<p>Concientizar a los empleadores, trabajadores/as y ciudadanía en general, sobre las ventajas y beneficios de respetar la normatividad laboral, los derechos laborales, los mecanismos de inspección laboral y la denuncia.</p> <p>Concertación de medidas que equilibren la vida familiar y el trabajo, entre los actores del mundo del trabajo: empresas, trabajadores/as y sindicatos.</p>
	<p>Abolir el trabajo infantil en Bogotá.</p>	<p>Articulación interinstitucional para abordar las causas del trabajo infantil.</p>
<p><b>2. Generar oportunidades de empleo e ingresos</b></p>	<p>Generar y promover oportunidades de trabajo decente y productivo, reconociendo la diversidad de la población bogotana y aplicando los enfoques diferenciales.</p>	<p>Consolidar y ampliar el uso de Políticas Activas de Mercado de Trabajo.</p> <p>Implementar un Sistema Público para el Empleo en el Distrito, que articule todas las intervenciones en materia de generación de ingresos y empleo.</p> <p>Articular las acciones de generación de empleo con la intervenciones en materia de desarrollo productivo del Distrito.</p> <p>Articular la política de empleo con la política social, de tal manera que la esta sea un puente para lograr las generación y sostenibilidad de los ingresos de las personas pobres y vulnerables de la ciudad.</p> <p>Incorporar los criterios de trabajo decente en los grandes proyectos de ciudad que se desarrollen, sobre todo en materia de infraestructura, movilidad e intervenciones sociales.</p>
	<p>Generar condiciones para la defensa y mejora de los empleos existentes, en condiciones de productividad y calidad.</p>	<p>Emprender campañas con empresarios para la erradicación de cualquier tipo de discriminación de género.</p> <p>Incorporar los enfoques diferenciales en el diseño de mecanismos de acceso y permanencia a puestos de trabajo decente.</p>

### Objetivo estratégico

### Objetivo específico

### Estrategias

Disminuir los niveles de informalidad y precariedad laboral a través de estrategias de creación y acceso a oportunidades laborales formales.

Construir, divulgar y desarrollar una agenda distrital de formalización del empleo público.  
Asesorar en materia laboral a las empresas para la formalización y el trabajo decente.

#### 3. Garantizar el acceso a protecciones sociales

Incidir en la consolidación de un Sistema de Protección Social que contribuya a la superación de la pobreza y la búsqueda de una cobertura suficiente en seguridad social integral.

Uso de incentivos fiscales para promover el acceso a trabajo decente con seguridad social.  
Campañas de promoción de afiliación a la seguridad social para los trabajadores informales (servicio doméstico, vendedores ambulantes).

Desarrollar estrategias que garanticen el acceso a protección y seguridad social de los trabajadores, hombres y mujeres, de la ciudad.

Traslado y reubicación de trabajadores y trabajadoras tercerizados que cumplen funciones misionales en las entidades del Distrito. Simplificar los trámites y establecer vías más expeditas para el pago de la seguridad social.

Promover acuerdos y acciones articuladas con los actores del mundo del trabajo, para proveer acceso a protección y seguridad social a la mayor cantidad posible de trabajadores y trabajadoras de la ciudad, sea cual fuere el área y la modalidad en la que se desempeña.

Generar incidencia en las afiliaciones al servicio de salud por cuenta del SISBEN, en el caso de los trabajadores/s que acceden o salen de trabajos formales.  
Simplificar los trámites y establecer vías más expeditas para el pago de la seguridad social.

Lograr condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y las trabajadoras.

Concientizar a empleados y empleadores sobre la importancia de la protección en riesgos laborales.

#### 4. Generar condiciones para el diálogo social y el tripartismo

Favorecer el diálogo social y el tripartismo en la ciudad, con el fin de que las relaciones entre empleadores, trabajadores y gobierno distrital permitan acciones consensuadas y articuladas para la implementación de esta política.

Establecer mecanismos de asesoría y acompañamiento a los procesos de negociación colectiva.  
Destacar, premiar y difundir las experiencias de buenas prácticas en relación a los derechos de asociación y negociación colectiva, y de liderazgo de poblaciones tradicionalmente discriminadas en el sector privado como un asunto de derechos y de responsabilidad social empresarial.

Institucionalización de un espacio de diálogo social para la ciudad, encargado de coordinar y hacer seguimiento a la Política Pública de Trabajo Decente y Digno.

Contribuir a desarrollar una cultura de defensa de los derechos laborales en particular del derecho de asociación sindical en Bogotá.

Generar espacios permanentes de formación e información para el sindicalismo y el diálogo social en las entidades del Distrito y el sector privado.  
Diseñar, desarrollar y actualizar de manera sostenible, medios de comunicación institucionales para la promoción del ejercicio sindical.  
Construir una agenda de trabajo con los sindicatos del Distrito en torno a las principales acciones de la política de trabajo decente.

regulatoria laboral de la ciudad en alianza con entidades nacionales y/o internacionales, con un enfoque diferencial e inclusivo de protección de los derechos. Así como, fortalecer la ciudadanía laboral a través de la formación en derechos laborales y la difusión de información sobre el derecho al trabajo y los acuerdos y normas que lo soportan y lo hacen exigible.

b. Generar oportunidades de empleo e ingresos, reconociendo la diversidad de la población bogotana y aplicando enfoques diferenciales, buscando la disminución de los niveles de informalidad y precariedad laboral a través de estrategias de creación y acceso a oportunidades laborales formales mejorando las condiciones de productividad y calidad.

c. Garantizar el acceso a la protección y seguridad social promoviendo acuerdos y acciones articuladas con los actores del mundo del trabajo, para proveer acceso a protección y seguridad social a la mayor cantidad posible de trabajadores y trabajadoras de la ciudad y lograr condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y las trabajadoras.

d. Generar condiciones para el diálogo social y tripartismo en la ciudad, con el fin de que las relaciones entre empleadores, trabajadores y gobierno distrital permitan acciones consensuadas y articuladas para la implementación de esta política. Contribuir a desarrollar una cultura de defensa de los derechos laborales en particular del derecho de asociación sindical en Bogotá.

### **Lecciones y conclusiones**


El diseño y puesta en práctica de políticas territoriales o locales de trabajo decente y digno dependen de la voluntad política de los gobiernos para poner en un lugar estratégico los problemas de la calidad del trabajo y dedicar entidades de la administración y recursos fiscales para el

diseño de esas políticas y su ejecución. Las políticas locales alcanzadas significan un cambio importante en la manera en que en las últimas décadas las localidades colombianas han enfrentado los temas económicos y laborales.

En ese sentido el gobierno actual de Bogotá y el Concejo Distrital han avanzado de manera atrevida proponiendo una política de amplio alcance de Trabajo Decente para la ciudad, con la inclusión del tema en el Plan de Desarrollo de la ciudad y con la destinación de recursos a la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito para su ejecución.

En Bogotá la polarización política ha sido un factor importante a la hora de ejecutar este proceso. El contexto político favorable en el gobierno local, complicado en el Concejo Distrital, lejano con los medios y los empresarios y proactivo con la ciudadanía, los sindicatos y la sociedad civil, nos ha dado muchas lecciones sobre lo corto de los tiempos y los cambios permanentes del campo de la política.

El concepto de trabajo y sobre todo el del contenido y el límite de los derechos asociados a este campo, es un concepto esencialmente polémico, en especial por su carácter político, ya que existen múltiples intereses y visiones de los actores, frecuentes pronunciamientos y debates públicos, enorme preocupación ciudadana e intentos por invisibilizar los problemas del trabajo y sobre todos las visiones de los actores subordinados.

Quizás el núcleo duro del debate sobre el trabajo hoy podemos situarlo en el concepto de mercado de trabajo, es decir en la convicción de que la generación de trabajo decente no se logra a través de la intervención directa del Estado, sino, si acaso, con estímulos a los actores privados y sobre todo con medidas que desregulen lo laboral favoreciendo la acción del mercado. 



# El diálogo público

y las bases de la  
política de trabajo  
decente en Medellín

Por: Luz María Tobón Vallejo  
Subdirectora Periódico El Mundo de Medellín  
Profesional área de Defensa de Derechos  
y Comunicación Pública. ENS

**E**l acuerdo logrado en el seno de la OIT a partir de 1999, que debiera abrir paso a la transformación de las políticas de trabajo en los países miembros, no se ha traducido en políticas nacionales y medidas regionales y locales que lo realicen como estrategia de promoción de la equidad, tal vez la única que puede ofrecer resultados sostenibles en el largo plazo. Ejemplo de ello es la tímida “Política pública de trabajo decente para Medellín” aprobada por unanimidad en el Concejo en septiembre y sancionada por el alcalde Aníbal Gaviria en noviembre pasado, después de tres años de amplio debate público.

La timidez del acuerdo sancionado demuestra el temor irracional de la sociedad antioqueña a garantizar derechos a los trabajadores y el amplio desconocimiento de los avances que una sociedad puede tener para lograrlo. También la presión ejercida por actores minoritarios que siguen apegados a intereses específicos y contrarios a los de las mayorías. Sin embargo, la construcción del proyecto, el proceso de su discusión en el Concejo de la ciudad y su aprobación por unanimidad, entregan aportes metodológicos que destacar.

Con la publicación, en 1981, del libro “El problema del desempleo en Medellín” (Marulanda, 1981), del economista Iván Marulanda, la Cámara de Comercio y el analista buscaron poner en primer plano de discusión los problemas de los habitantes de Medellín para acceder al trabajo decente. Aunque estos esfuerzos tuvieron alguna incidencia, la agenda pública fue copada muy rápidamente por las violencias.

En ese momento, las ONG y el sindicalismo, como muchos otros sectores, debieron volcarse a la defensa de la vida, descuidando temas que pudieran estar en su agenda, como los derechos laborales y sociales, y la ciudadanía laboral. Puesta en segundo plano, la agenda sobre la generación de empleos quedó en manos de unos pocos expertos, los empresarios y el Gobierno Nacional, que en los años 80 y 90 orientaron

sus esfuerzos, realmente tibios, a la promoción de compañías de microempresas, acción cuyas inversiones e impacto en los ingresos de los trabajadores no se han evaluado con suficiente rigor, aunque la persistencia de altos índices de desempleo e informalidad indicarían su fracaso.

Pasaron 30 años de intervenciones en la lógica del fomento al microempresarismo como alternativa para la crisis del trabajo y el empleo, para la inequidad crecientes, y los resultados eran los mismos: tasas de desempleo del 14,6% y de informalidad superiores al 49%, y el 12,7% de las familias confesaban estar en el límite de las necesidades básicas insatisfechas (Cenac, 2012).

El camino escogido había demostrado, pues, que no respondía a las realidades de ciudadanos en busca de trabajo decente. Era preciso intentar otras acciones.

### **De los expertos al diálogo público**

En noviembre de 2010, la Alcaldía de Medellín, el Consejo Municipal de Empleo y Productividad y la Escuela Nacional Sindical, se comprometieron con el diseño de una política pública de trabajo decente participativa, abierta y deliberante, que reconociera la multiplicidad de voces de expertos y ciudadanos en el mundo del trabajo.

En la concepción de la política estaba, pues, la idea de alcanzar un consenso de ciudad en torno a una iniciativa posible para generar trabajo decente en Medellín, iniciativa que debería ser construida en el marco de los principios de trabajo decente y forjada en un proceso de interacción pública que tenía el enorme reto de poner a dialogar a los expertos, los empresarios, los políticos y los ciudadanos en un proceso moderado desde la Escuela Nacional Sindical y la Subdirección de Prospectiva de Ciudad –entidad madre de la actual Secretaría de Desarrollo Económico– y formulado para generar posteriores interacciones con el Concejo Municipal y la Alcaldía de Medellín.



Los detalles del proceso de investigación y análisis de esta política están consignados en el libro “Medellín construye trabajos decentes” (Rosado y Tobón, 2012), de la Alcaldía de Medellín y la Escuela Nacional Sindical, construido con las investigaciones que realizaron tres equipos de trabajo coordinados por la ENS: el constituido por los doctores en economía Beethoven Herrera y Jorge Coronell; el de la Universidad Eafit, al frente del que estuvo el doctor en economía Adolfo Eslava, y el de deliberación, liderado por las especialistas Victoria Tobón, en psicología, y Luz María Tobón, en periodismo urbano.

La revisión de las políticas de trabajo lideradas durante treinta años por los gobiernos municipales de Medellín reveló la falta de consistencia y coherencia en las iniciativas que en ese periodo han propuesto alcaldes que reaccionan a los indicadores del DANE o las presiones de la opinión, pero no habían (¿han?) logrado formular un proyecto coherente, consensado y de largo plazo de intervención pública en los temas de empleo. Ese insumo fue base para un diálogo de los investigadores con quince expertos colombianos a fin de identificar su diagnóstico y recoger sus propuestas en torno a una política de trabajo, que ellos consideraron necesario identificar como proceso de la ciudad región.

A la Universidad Eafit se le invitó a contribuir con el proceso de formulación de esta política, mediante la construcción de un “mapa de actores” que permitiera reconocer las instituciones y ciudadanos relevantes para promover los consensos en torno al mundo del trabajo, un enfoque que invita a identificar cómo se deben formular los consensos de la ciudad sobre el trabajo decente. Su principal hallazgo coincidió con el del profesor Herrera en las entrevistas a los académicos: empresarios, estado y sindicatos tienen mayores posibilidades de ponerse de acuerdo al proponer políticas de trabajo decente si acuden a la academia como moderador imparcial y respetado por los distintos actores (Eafit, 2012, 172-173).

### **Cuando ciudadanos y expertos se encuentran**

El estudio “Los trabajos soñados” realizado por la Campaña Colombiana de Trabajos Decentes en los años 2009-2010 había señalado como una de las causas de la precarización del trabajo de los colombianos, la incapacidad de esta sociedad para hacer del trabajo el tema público que es. A consecuencia de esta conclusión, en el diseño metodológico para la construcción de la política pública de Trabajo Decente de Medellín se propuso incluir las voces de los ciudadanos no expertos y hacerlo a través de un proceso de deliberación con ciudadanos del común y ciudadanos representados en comunidades de intereses.

El proceso de deliberación pública realizado entre septiembre y noviembre de 2011 convocó a cerca de 300 ciudadanos que rompieron su silencio y miedos para discutir públicamente alrededor de ocho preguntas sobre las condiciones de trabajo y cómo generar trabajo decente, las cuales conocieron gracias a la participación de catorce medios locales de comunicación masiva que se sumaron a la conversación y aportaron sus informes y reflexiones al proceso, como se refiere en los ejemplos adjuntos (El Colombiano, octubre 24 de 11).

Sus respuestas ofrecieron insumos para los diálogos en foros deliberativos que maduraron las propuestas e iniciativas de los ciudadanos, fueron diez conversaciones con ciudadanos reconocidos en grupos identitarios, quienes trajeron nuevas miradas a la discusión, algunas de ellas contradictorias con las discusiones de los expertos.

Mientras los expertos identifican problemas con la educación o la competitividad de la ciudad como causa de dificultades para generar trabajo decente, los ciudadanos señalan la sobrecapacitación, las formas de tercerización, la ilegalidad del trabajo informal, la exclusión deliberada de minorías y personas discapacitadas, como razones de peso para que no se cumplan las garantías del trabajo decente en la ciudad.



"El almuerzo", Joaquin Restrepo Gil, Colombia, 2013

Estas modulaciones plantean un reto a académicos y organizaciones expertas, en tanto representan las urgencias y necesidades de los ciudadanos que tienen más preguntas que respuestas en torno a cómo formular políticas de trabajo decente. Desde esa perspectiva, esos ciudadanos aportan a la discusión la perspectiva del trabajo decente como un proyecto ético-político que debe trascender la mirada econométrica que preside las discusiones en torno al empleo, su estabilidad, el salario y los ingresos de los trabajadores, y las garantías a la libre asociación y el reconocimiento a los derechos en el mundo del trabajo.

### Un debate en proceso

Reconociendo las voces del proceso de trabajo decente, la Administración Municipal y la Escuela Nacional Sindical prepararon en enero de 2012

el proyecto de acuerdo para formular la Política de Trabajo Decente de Medellín, que se fundamentaba en reconocer la capacidad del Municipio de Medellín para promover, generar, garantizar y controlar el trabajo decente en Medellín.

Coincidiendo en el tiempo y en muchas de las pretensiones, el concejal Santiago Martínez presentó también un proyecto de acuerdo que hacía especial énfasis en la corrección de las situaciones irregulares con los trabajadores del Municipio de Medellín, que se encuentran sometidos a la contratación por prestación de servicios y a un régimen inequitativo en su salario y sus oportunidades.

Con la llegada de un nuevo gobierno que no había incluido el trabajo decente como una de sus propuestas de campaña pero, a cambio de ello, estaba comprometido en la generación de equidad, era necesario buscar que el compromiso de construir y defender la política pública

municipal de trabajo decente como una inversión por la equidad quedara incluida en el Plan de Desarrollo de Medellín, como en efecto fue consagrada.


El inicio de una discusión formal en el Concejo de Medellín puso de presente temas y actores que se hacen relevantes en la construcción de una política pública de trabajo decente, su emergencia puede haber hecho difícil el tránsito de una iniciativa que se aprobó, recortada, 21 meses después de haber sido sometido a consideración del Concejo de Medellín, que lo acompañó en forma unánime, y 15 meses después de que fuera aprobado en primer debate.

En el período entre la formulación de un proyecto de acuerdo en el que coincidieron el Concejo de Medellín y los responsables de la Administración y la Escuela Nacional Sindical que habían hecho las propuestas de acuerdo y la aprobación en primer debate se abrió espacio para un proceso de concertación sobre el proyecto de acuerdo que Medellín necesita para que realmente exista una política de acuerdo de trabajo decente, en el que confluyeron los políticos, el Consejo Municipal de competitividad y empleo, la Subcomisión Departamental de Políticas Salariales y Laborales, el sindicalismo, los gremios empresariales, organizaciones sociales, representantes de las minorías y las comunidades y otros ciudadanos.

El proyecto finalmente aprobado dejó por fuera muchos de los elementos que se habían acordado en el juicioso proceso de búsqueda y construcción de un consenso, que como todo acuerdo general es de mínimos, para que Medellín tenga una política pública de trabajo decente que realmente logre incidir en la vida de los trabajadores y, sobre todo, en las condiciones de equidad de la ciudad.

Aunque se ha aprobado un acuerdo de mínimos, hoy en Medellín es necesario reconocer que no fue posible un acuerdo que se jugara

por el trabajo decente como concepto integral muy distinto al del mercado de trabajo, enfoque que ha primado en los últimos 35 años y que ha demostrado su incapacidad para responder a las realidades de los trabajadores ocupados en empleos precarios o por debajo del mínimo admisible.

Así las cosas, los administradores de la ciudad han quedado en deuda con el consenso alcanzado en el amplio proceso de discusión y concertación de un sueño posible, el de que los habitantes de Medellín tengan derecho a un trabajo decente, a una vida digna. También han dejado abierto el interrogante sobre cuáles son los medios por los que aspiran a hacer de esta una ciudad equitativa, cuando temen que los empresarios asuman su parte de responsabilidad en la modificación de la actual ecuación de desigualdad que pesa sobre los más pobres 

## Referencias

- Marulanda, Iván (1981). El problema del desempleo en Medellín. Estudios realizados para la Cámara de Comercio. Medellín. Bedout. 171 pp.
- Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, CENAC, (agosto 2012). Boletín Estadístico. Documento. Medellín.
- Rosado, Juan Bernardo y Tobón, Luz María (ed.) (2012). Medellín construye trabajos decentes. Proceso de investigación para la formulación de la política pública de trabajo decente de Medellín. Medellín. Alcaldía de Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- Eafit (2012). Mapa de actores para la construcción de una política pública de trabajo decente en Medellín. Informe de entrevistas a los actores concernidos. Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, (135-197). En: Rosado, Juan Bernardo y Tobón, Luz María (ed.) (2012). Medellín construye trabajos decentes. Proceso de investigación para la formulación de la política pública de trabajo decente de Medellín. Medellín. Alcaldía de Medellín, Escuela Nacional Sindical.
- El Colombiano (oct. 24 de 2011). Ayude a construir una política pública de trabajo decente. Recuperado de: [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/ayude\\_a\\_construir\\_una\\_politica\\_publica\\_de\\_trabajo\\_decente\\_en\\_medellin/ayude\\_a\\_construir\\_una\\_politica\\_publica\\_de\\_trabajo\\_decente\\_en\\_medellin.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/ayude_a_construir_una_politica_publica_de_trabajo_decente_en_medellin/ayude_a_construir_una_politica_publica_de_trabajo_decente_en_medellin.asp)

# Aprendiendo **del mundo** políticas locales de trabajo decente

Por

**Jorge Coronel López**

Economista. Profesor de la Universidad de Medellín  
y columnista del Diario Portafolio

E-mail: [jcoronel2003@yahoo.es](mailto:jcoronel2003@yahoo.es)

Este trabajo es una síntesis del estudio realizado en el marco del Convenio para la Construcción de la Política Pública de Trabajo Decente de Bogotá, firmado entre la Secretaría de Desarrollo Económico (SDDE) y la Escuela Nacional Sindical (ENS). Es un insumo para la construcción de dicha política pública.





"Obrero haitiano en Puna Canal", Danny Esteban Alveal, República Dominicana, 2013

**E**l objetivo del estudio es servir como línea de base para la construcción de la política pública de trabajo decente para Bogotá aportando elementos sobre experiencias internacionales, tanto de ciudades, como de regiones del mundo.

La revisión documental fue la principal herramienta metodológica, de donde se fueron extrayendo y documentando cada una de las experiencias, así como sus principales categorías de análisis, las cuales permitieron entender la construcción de las políticas y las formas de implementación de las mismas. Algunas de las categorías definidas fueron: el concepto de Trabajo Decente (TD) recogido en cada política, la visión que se le imprime a la política,<sup>1</sup> las formas de inclusión del concepto TD dentro de los marcos normativos de los lugares estudiados, las metodologías utilizadas para la construcción de la política, los modos de implementación de la misma; y finalmente, los objetivos trazados, las líneas de acción definidas y los productos esperados.

Bajo un orden lógico y buscando hacer recomendaciones para la aplicación e implementación en Bogotá, sería necesario conocer el impacto de la implementación de dichas políticas; sin embargo, la falta de informes de evaluación dificultó esta tarea, limitando el alcance del estudio. No obstante, se presenta un marco de actuación para Bogotá que comprende dos rutas, derivadas de las experiencias documentadas.

Todo el estudio parte por reconocer el TD tal como lo concibe la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Bajo esta consideración se evidencia que solo existen dos casos avalados por la OIT: el primero corresponde a la Agenda de Trabajo Decente de Bahía (Brasil), que es considerado por el organismo internacional como el

1. Las políticas públicas de trabajo decente se caracterizan por tener una visión, pero entendida más como el enfoque. En tal sentido, se puede hablar de una política pública de TD con visión de pobreza o de derechos; entre otras.

primer caso desde un ámbito local; mientras que el segundo es la Agenda Provincial de Trabajo Decente de Santa Fe (Argentina).

Estos dos casos son los que en principio se toman como referencia, aunque es importante aclarar, que por su naturaleza, aún se encuentran en el nivel provincial, más no en un nivel local-municipal. Sin embargo, son casos reconocidos por la OIT y representan agendas para un nivel más cercano a lo local.

Una de las dificultades encontradas al momento de identificar el proceso de construcción de dichas agendas, es que debido a que no existen documentos tipo memoria que reflejen la construcción de la agenda, fue difícil entender la forma y los mecanismos utilizados para la construcción y la validación de la misma.

## **Agendas de trabajo decente: los casos de Bahía y Santa Fe**

### **La agenda de bahía (brasil)**

La Agenda de Trabajo Decente de Bahía fue lanzada en diciembre de 2007 y es considerada por la OIT como la primera agenda construida a nivel de Estados Provinciales.<sup>2</sup> Se construyó a partir de un marco de referencia y de orientaciones generales emanadas de las declaraciones de la OIT y su definición tuvo un apoyo especial en la agenda hemisférica 2006-2015.<sup>3</sup>

El Estado de Bahía es una unidad federativa que está incluida dentro de las 27 unidades que componen la República Federativa de Brasil. Al momento de definir su agenda de Trabajo

2. El Gobernador del Estado de Bahía, Jaques Wagner, presentó el 10 de junio la «Agenda de Bahía» durante la 97ª Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra.

3. En mayo de 2006 se realiza en Brasilia la XVI Reunión Regional Americana de la OIT, la cual sirvió como escenario para que por el Gobierno del Estado de Bahía, manifestara su interés por definir una agenda de Trabajo Decente. Era una propuesta novedosa y pionera para la OIT (ver: OIT, 2006).

decente (2007) contaba con una población aproximada de 14'109.125 personas, que correspondía al 7,4% de la población total. Su población económicamente activa (PEA) sumaba 7'148.800 personas y la tasa de desempleo era de 9,2%, superior en un punto al promedio nacional. Su producción correspondía al 4% del total nacional (Dias, s.f.).

Entretanto, Vasconcelos (s.f.) señala que la población de Bahía en 2010 era aproximadamente 13'600.000 personas, equivalente al 7,3% del total nacional. Su PIB ascendía a 90 billones de dólares y correspondía al 4,3% del PIB de país. La tasa de desempleo era del 10%.

Al intentar identificar las principales razones que motivaron tal decisión del Estado de Bahía, se evidencia, tanto en los documentos de la OIT, como en los del mismo Estado, que todo obedeció a una iniciativa gubernamental local; tal vez, ambientada y en concordancia con los fundamentos y el enfoque social del gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pero coordinada desde la Gobernación del Estado.

Según Dias (s.f.) un primer paso fue la conferencia estatal del trabajo decente, la cual sirvió como introducción al tema y como una sensibilización para los municipios, toda vez que participaron 95 entes locales.<sup>4</sup>

Un elemento que contribuyó a la consolidación y definición de la agenda, fue la convicción del gobierno local por construir una apuesta diferente e innovadora, pero además, participativa. Desde el principio, el gobierno local creyó en la posibilidad de lograrlo, mediante la creación de espacios de discusión con las debidas convocatorias representativas, las cuales le dieron un carácter de agenda incluyente y de visión social.

Es muy probable que la idea inicial que motivó todo este proceso haya girado alrededor del tema del empleo-desempleo; por lo tanto, las primeras discusiones y el alcance que se le

daba al proceso estaban inscritos dentro de la perspectiva de la generación de más y mejores empleos. Sin embargo, al final del proceso queda la sensación de que la idea inicial fue repensada, pues cuando se produce el lanzamiento de la agenda se advierte que ha sido definida con la intención de "generar Trabajo Decente para combatir la pobreza y la desigualdad social", según Gobierno de Bahía (2007). Esto significa que el proceso de construcción y las debidas discusiones internas provocaron una reflexión alrededor de la siguiente pregunta: ¿Para qué una agenda de Trabajo decente?

En síntesis, al revisar la literatura asociada a la «Agenda de Bahía», se puede concluir que el Estado de Bahía se preocupó por los mismos problemas sociales que puede tener cualquier otra región en el mundo; lo que significa que, tanto el punto de partida de la agenda, como su alcance, son en esencia un común denominador para cualquier región que decida emprender una ruta semejante.

Esta apreciación se construye al considerar que si Bahía define una agenda para combatir la pobreza y la desigualdad social; aunque no se revela, ni se cuantifica en ningún documento dicha problemática, el sólo hecho de haber sido incluida dentro del propósito de la agenda, es razón suficiente para entender la existencia de dichos problemas y se sobreentiende que con la agenda se busca dar solución a ellos.

En la agenda también se considera que para enfrentar el desempleo no es suficiente pensar en propuestas de ocupación y renta; sino que es necesario estimular ocupaciones que se desarrollen en condiciones dignas. Valorar el trabajo para superar la pobreza y promover la inclusión social, son aspectos importantes para que la globalización traiga beneficios y se fortalezca la democracia.

Promover el trabajo decente, según Gobierno da Bahia (2007), significa incorporar elementos asociados con la generación de trabajo e ingre-

4. La conferencia se realizó el 24 y 25 de abril de 2007.



"La hilandera", Andrea Snideron, Italia, 2013



sos, seguridad y salud en el trabajo, combatir la discriminación y ayudar a la cualificación profesional. En esencia, es buscar oportunidades de trabajo más equitativas, con libertad de participación y diálogo social. También es buscar la erradicación de formas degradantes de trabajo, como el trabajo infantil y el trabajo forzado.

De acuerdo con lo anterior, la agenda de Bahía sugiere incluir varios aspectos diferentes a la generación de empleo. Si bien, Governo da Bahia (2007) considera que la efectividad radica en la atención especial que se le preste a los sectores que generan más empleo; también reconoce que dicha efectividad depende de los mecanismos diseñados con el fin de permitir una mejor distribución de la renta y una mejor calidad de los empleos que se ofrecen.

En Bahía fue clave la identificación de la población vulnerable y de los sectores productivos que más la emplean, pues se afirma en la agenda que dichos sectores requieren una especial atención y son espacios prioritarios de acción.

Dicha agenda fue elaborada de manera participativa y allí fueron convocados: organismos gubernamentales, representantes de los trabajadores, empleadores y miembros de la sociedad civil. Además, la OIT realizó labores de apoyo técnico.<sup>5</sup> Para su formulación se realizaron seminarios, consultas y se crearon cámaras (mesas) temáticas. Según Dias (s.f.) el objetivo de las cámaras temáticas era propiciar la articulación, el debate y las estrategias conjuntas entre los actores, como una llave para el fomento del trabajo decente en cada área.

Según Vasconcelos (s.f.), la estrategia de construcción incluyó aspecto como: sensibilización y movilización, articulación de la sociedad, elaboración de planes de acción y finalmente la implementación del Programa Bahía de Trabajo De-

cente, todo ello mediado por un diálogo social, una participación tripartita y una construcción colectiva.

Tal vez, uno de los retos no revelados explícitamente en la construcción de la agenda, fue la forma como se debían articular las diferentes visiones y la manera como se llegaría a los debidos consensos. Esta característica, presente en todo proceso participativo, resulta importante no perderla de vista, así en el caso de Bahía no se haya documentado en detalle. Como se dijo antes, la literatura en este caso no permite concluir sobre los procedimientos utilizados.

El texto final termina recogiendo una serie de apuestas y preocupaciones locales representativas en la región, en virtud a la forma participativa como se dieron las discusiones. Esto consolidó un compromiso mancomunado para promover el trabajo decente en Bahía y condujo a la definición de los siguientes ejes prioritarios:

- 1) El trabajo doméstico
- 2) Seguridad y salud del trabajador
- 3) Juventud
- 4) Erradicación del trabajo infantil
- 5) Servidores públicos
- 6) Promoción de la igualdad
- 7) Erradicación del trabajo esclavo
- 8) Biocombustibles.

Según Vasconcelos (s.f.), la definición de estos ejes y los retos asociados a cada uno de ellos, condujo a la construcción del Programa Bahía de Trabajo Decente (PBTD); todo ello tras el lanzamiento de la Agenda de Bahía.

Dicho programa tiene como objetivo desarrollar acciones conjuntas para promover el trabajo decente en el Estado de Bahía. Dentro de su estructura cuenta con un comité directivo, encargado de coordinar la elaboración del programa y fomentar su seguimiento y evaluación. Además, está compuesto por 27 instituciones que conforman el núcleo central con carácter tripartito. Allí asisten el gobierno (estatal y fe-

5. Un aspecto que conviene señalar en este punto, es que no se evidencia un documento memoria en el cual se recoja todo el proceso de construcción y que refleje en detalle los avances.

deral), las centrales sindicales, las asociaciones de empleadores y la Asociación de Magistrados del Trabajo, entre otras. También concurre la OIT mediante su oficina de cooperación técnica. Esta composición refleja el nivel de representación pública, privada, académica y social del programa, tal como lo señala Vasconcelos (s.f.), cuando afirma que el programa es una "pauta de compromisos de gobierno, trabajadores y empleadores comprometidos con la defensa del trabajo decente como elemento central de sus estrategias de desarrollo".

Una de los aspectos que conviene reseñar del programa es la existencia del Fondo para la Promoción del Trabajo Decente (FUNTRAD), que tiene como objetivo financiar las acciones del PBTD. Según Vasconcelos (s.f.), sus fondos provienen de las multas impuestas por la justicia del trabajo.

En este orden de ideas, el Comité Directivo y las instituciones que hacen parte del PBTD, cuenta con una Ley de Incentivo al Trabajo Decente, la cual se convierte en el marco normativo de referencia. De acuerdo con Vasconcelos (s.f.), dicha norma castiga a quienes no cumplan la legislación sobre cuotas para personas discapacitadas y jóvenes aprendices; además prohíbe incentivos fiscales para quienes exploten a los trabajadores; y exige a los beneficiarios de incentivos fiscales el cumplimiento de sus obligaciones en materia de salud, seguridad social y medio ambiente.

### **La agenda de la provincia de Santa Fe (Argentina)**

El 5 de marzo de 2008, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe suscribió un Memorando de Entendimiento con la OIT, con el fin de elaborar e implementar una Agenda Provincial de Trabajo Decente en dicha Provincia. Este proceso duró un año completo y la agenda fue lanzada en abril de 2009.<sup>6</sup>

6. El Memorando de Entendimiento entre la Provincia y la OIT estableció el marco de cooperación para la elaboración, promoción e implementación de una agenda provin-

Si bien el proceso en la Provincia de Santa Fe inició en 2008, la discusión sobre el trabajo decente es anterior en Argentina, pues como lo señala la OIT (2012) "en 2003, el Gobierno argentino, en acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas, incluyó dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el «Objetivo 3: promover el trabajo decente»".

Según Gobierno de Santa Fe (2009) "la Provincia de Santa Fe ocupa una superficie de 133.007 Km<sup>2</sup>, tiene una población total de casi 3'250.000 habitantes, en una organización política administrativa que abarca 363 distritos en 19 departamentos. Dos de ellos concentran la mayor proporción de habitantes, Rosario y la capital". Su territorio es eminentemente rural, pero a la vez, fuertemente urbanizado. Aproximadamente el 93% de su población es urbana y se concentra en áreas industriales, comerciales y de servicios.

En diciembre de 2008, durante la IV Reunión Plenaria de Gobernadores y Prefectos del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR), realizada en Salvador de Bahía (Brasil), los gobernantes de la Provincia de Santa Fe manifestaron su voluntad política de promover el desarrollo con justicia e inclusión social por el trabajo decente. En tal sentido, se comprometieron con la definición de agendas locales de trabajo decente, bajo el enfoque de la OIT y del alcance establecido en la Agenda Hemisférica 2006-2015.

Con esta manifestación del gobierno provincial de Santa Fe estaba enfrentando un problema que está relacionado con la adopción e implementación de políticas del orden nacional en lo local. En otras palabras, y como lo señala OIT (2012), "uno de los desafíos más importantes es la federalización de las políticas públicas y sus programas"; de manera que la Provincia de Santa Fe no empieza de cero, pues existía a nivel nacional un marco de referencia definido cinco años

cial de trabajo decente. Gobierno de Santa Fe (2009, p. 26).

antes.<sup>7</sup>

No obstante, hay que destacar que la motivación por emprender un proceso de diseño de una agenda de trabajo decente, proviene de las autoridades públicas locales; y tal vez este sea un común denominador entre Bahía y Santa Fe. En tal sentido, hasta el momento, se podría afirmar que estos procesos corresponden a iniciativas locales asociadas a una buena voluntad política; más no son la respuesta a presiones u obligaciones de cualquier índole, pues como ya se dijo, en Argentina existía desde 2003 un objetivo de desarrollo de trabajo decente y ninguna región lo había acogido. Además, existía la Ley 25.877 de 2004, que permitía realizar la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

La existencia de un marco normativo nacional previo ayuda a clarificar las competencias de los entes territoriales, y si bien dichas normas tienen la característica de definir un objetivo (caso de Santa Fe) o reflejan un entendimiento con un organismo internacional (caso Bahía) y no definen rutas metodológicas; si producen una tranquilidad para las autoridades locales al sentir que se mueven dentro de ámbitos que son de su competencia.

Esto condujo a que la Ley 25.877 de 2004, fuese el sustento normativo clave para realizar la inclusión del concepto de Trabajo Decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales.

Bajo estas claridades se avanzó en la definición y la creación de la Comisión Provincial Tripartita

para el Trabajo Decente, la cual era dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de la Provincia. Otros de los órganos de participación, representación e integradores del ámbito público y privado y que quedaron incluidos dentro del Memorando de Entendimiento con la OIT fueron:

- Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRE-TI);
- Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Mundo Laboral (CTIO)<sup>8</sup>.

Según OIT (2012, p. 28) además de las comisiones anteriores, en el ámbito del Ministerio de Trabajo de Argentina existe "un área responsable de transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas y programas del ministerio. Con el nombre de Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT)". Uno de los resultados de ésta coordinación ha sido el "desarrollo de nuevas herramientas para promover la igualdad de género en las acciones de promoción del empleo".

Según Gobierno de Santa Fe (2012) el trabajo decente fue un eje articulador de políticas y programas, por ejemplo, el Plan Estratégico Provincial se construyó bajo el siguiente esquema:


- Construcción colectiva
- Diálogo social y participación
- Asambleas ciudadanas
- Tres líneas estratégicas: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo
- Trabajo Decente transversal a los proyectos y programas.

La Agenda de la Provincia de Santa Fe definió cinco objetivos y a cada uno le asoció sus respectivas líneas de acción y sus productos. Los

7. Existe alguna diferencia entre aquellas regiones o ciudades que deciden emprender un proceso de construcción de una política pública local sin contar con un marco normativo nacional, y aquellas regiones o ciudades que si lo tienen; como el caso de Santa Fe. Tal vez la principal diferencia es que el proceso inicia con un nivel alto de legitimación y quizá reconocimiento, lo cual podría reflejar avances más rápidos frente a quienes no tiene dichos marcos normativos.

8. Ésta Comisión se ocupa de los aspectos de género, edad, discapacidades y poblaciones originarias. Según OIT (2012, pág. 27) "hasta el 2010 se denominó 'Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral'".

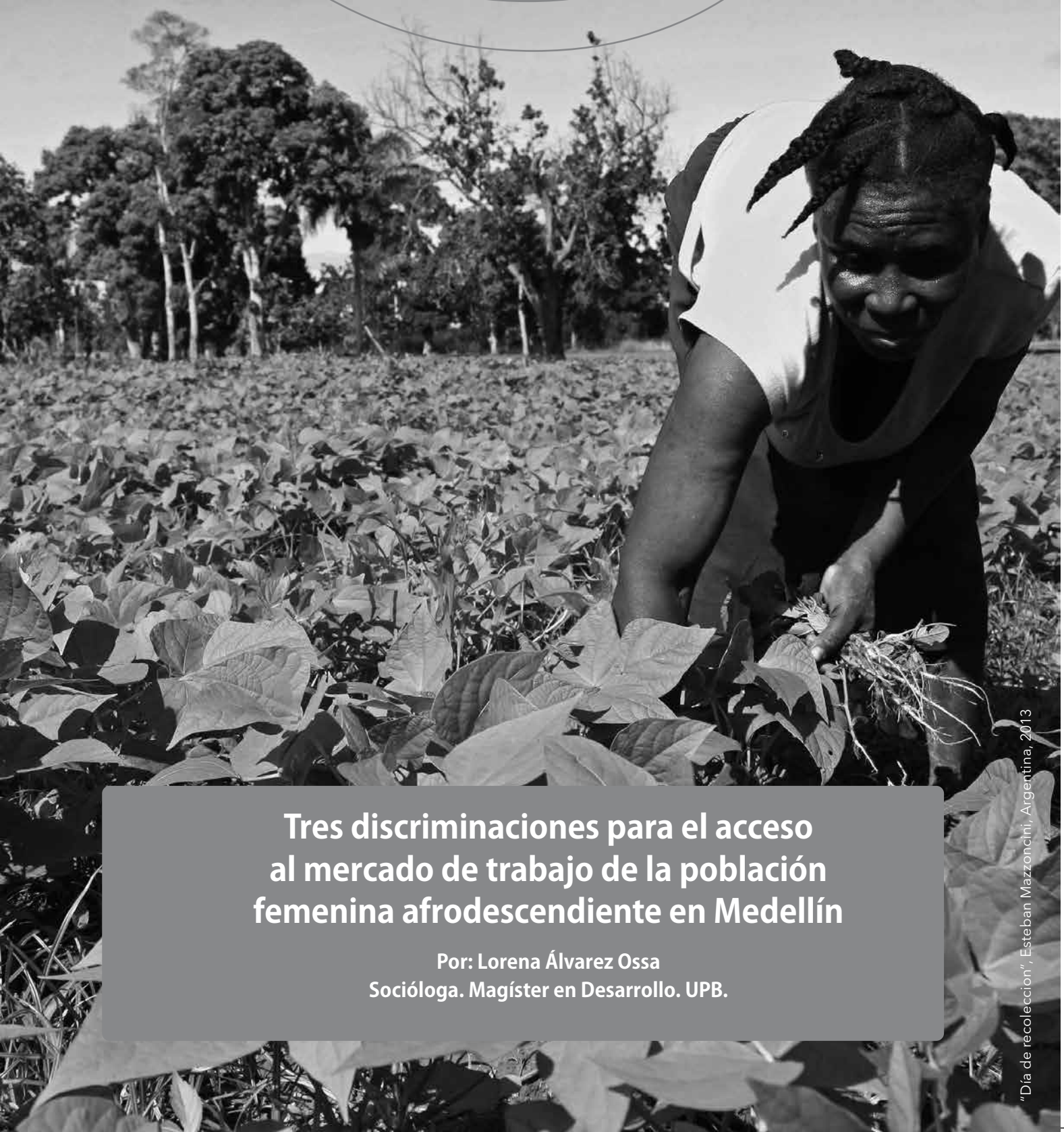
objetivos definidos son:

1. Alcanzar el trabajo registrado y formal para todos los trabajadores y trabajadoras santafesinas.
2. Lograr condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y trabajadoras.
3. Promover la igualdad de oportunidades y trato en el ámbito laboral.
4. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y las peores formas de trabajo adolescente.
5. Garantizar la universalidad, integralidad y mejora de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores del ámbito público 

## Bibliografía

- Abdala Richero, E. (s.f.). Alternativas de inclusión social San Pablo (Brasil). CINTERFOR (OIT).
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Amargós, Ó. (2011). Plan estratégico para la promoción del Trabajo Decente y la competitividad del sector banano de las provincias de Azua, Valverde y Montecristi. Santo Domingo.
- Chacaltana, J., & otros, &. (2007). Desafiando al desacierto: realidad y perspectivas del empleo en Ica. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- CIJUS. (2008). Propuesta sobre la definición de política pública para la generación de trabajo digno y decente en el país. Informe entregado al Viceministerio de Relaciones Laborales. Ministerio de la Protección Social. Bogotá: Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas Universidad de los Andes.
- Dias Silva, T. (s.f.). La promoción de trabajo decente a través de la Agenda Bahía. IV Encuentro Internacional de Redes EUROsociAL.
- Gobernación del Magdalena. (2012). Plan de desarrollo 2012-2015. Construyendo respeto por el Magdalena. Santa Marta (D.T.C.H.).
- Gobierno de Santa Fe. (2009). Agenda Provincial de Trabajo Decente en Santa Fe. Gobierno de Santa Fe.
- Gobierno de Santa Fe. (2012). Agenda de trabajo decente en Santa Fe. Desarrollo, implementación y resultados. Foro: "fomento y calidad del empleo: políticas, estrategias e instrumentos". Talca - Chile: Recuperado 10 de enero de la página web de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms\\_184411.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_184411.pdf).
- Governo da Bahia. (2007). Agenda Bahia do Trabalho Decente. Governo da Bahia.
- Herrera, B., & Coronel, J. (2012). Medellín construye trabajos decentes. Proceso de investigación para la formulación de la política pública de trabajo decente de Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín - ENS.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina. (2005). Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición. Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad. Serie estudios 3., 105-132.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1999). Memoria del Director General: Trabajo Decente. 87ª. Reunión. Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Organización internacional del Trabajo (OIT). (2001). Memoria del Director General. Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global. Conferencia internacional del trabajo. 89ª reunión (Primera ed.). Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006). Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015. Francia: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2006a). Trabajo decente: Del Programa piloto a los programas por país. Enseñanzas extraídas del Programa piloto sobre trabajo decente. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2008). Hacia el trabajo decente en el sector del azúcar, México. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). Avances hacia el trabajo decente en Argentina: resultados del Programa de Trabajo por País 2008-2011. Buenos Aires: Oficina de países de la OIT para la Argentina.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f.). El programa de trabajo decente. Recuperado el 3 de enero de 2013 de la página web de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--es/index.htm>.
- Palacio, D. (2013). Lecciones aprendidas: Construcción de políticas locales de trabajo decente a través de la subcomisión Departamental del Magdalena. [Diapositivas de power point] Memorias Seminario taller. Construyendo las condiciones para promover el trabajo Decente a Nivel Local en Colombia. Cartagena.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Vasconcelos, N. (s.f.). La experiencia del programa de Bahía del trabajo decente.
- Zagha, R. y. (2005). Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform. Washington, D.C.: World Bank.

# Mujeres, pobres y negras



**Tres discriminaciones para el acceso  
al mercado de trabajo de la población  
femenina afrodescendiente en Medellín**

Por: Lorena Álvarez Ossa  
Socióloga. Magíster en Desarrollo. UPB.

Este artículo presenta algunos apartes de la tesis de maestría para optar al título de magíster en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana, "Mujeres, pobres y negras, triple discriminación: una mirada a las acciones afirmativas para el acceso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente en Medellín (2001-2011)", que buscó analizar las acciones afirmativas presentes en la agenda gubernamental en el periodo comprometido por la investigación, dirigidas a garantizar la inclusión de las mujeres negras en el mercado laboral, desde una perspectiva del trabajo decente.

Para este estudio se utilizó una metodología mixta, que comprende herramientas y técnicas cuantitativas y cualitativas, mediante las cuales se procesaron datos de la Encuesta de Calidad de Vida de la ciudad de Medellín; y se revisaron caracterizaciones realizadas sobre la población afro en los últimos años, las cuales se triangularon con los testimonios obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas, realizadas a mujeres afro y funcionarios y funcionarias públicas.

El artículo sólo da cuenta de algunos hallazgos relevantes de la investigación, respecto de la discriminación de las mujeres negras en el mercado de trabajo en Medellín, teniendo en cuenta los siguientes conceptos fuerza para el análisis:

*Discriminación premercado y discriminación mercado:* conceptos propuestos por Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa (2009, p. 211) para analizar la situación de discriminación de las personas negras en el mercado laboral. *El primero*, entendido como la desigualdad para la adquisición de capacidades de inserción en el mundo del trabajo productivo: acceso a educación, salud, vivienda, servicios sanitarios, entre otros; y, *el segundo*, que se comprende como el trato diferencial de personas con los mismos desarrollos productivos para ocupar posiciones en la fuerza de trabajo, por sus características étnicas, fenotípicas y de género.

*Interseccionalidad entre las categorías género, clase y raza/etnia:* sociológicamente la interseccionalidad remite a la pervivencia de varios sistemas de discriminación, que obran de manera simultánea en la realidad de personas, profundizando la situación de discriminación, subordinación y marginación (patriarcalista, heterosexista, racista, clasismo, sexismo, etc.).

En el caso de las categorías género, clase y raza/etnia en este artículo, se quiere dar relevancia a la situación de discriminación de las mujeres afrodescendientes, en tres dimensiones:

En tanto mujeres, utilizando el concepto género, como categoría de análisis del feminismo, que permitió estudiar la situación de discriminación de la población femenina, al ampliar la comprensión de la relación sexo-género, que le atribuye, al primero, condiciones biológicas que diferencian a los varones y mujeres y, al segundo, las relaciones construidas cultural y socialmente que son la base de la discriminación entre los géneros, a través de las cuales se subordina, oprime y subvalora a las mujeres.

En tanto pobres, empleando el concepto de clase, en términos de nombrar la desigualdad económica que se mantiene en la actualidad con otras lógicas y nuevas formas de acumulación de la riqueza subrayadas en la ausencia de derechos laborales de la población trabajadora; el declive de las banderas sociales del Estado de bienestar desde la década de los 70 del siglo xx; el fortalecimiento del aparato represivo y coercitivo de los Estados, como bloqueo a la movilización en torno a la defensa de derechos humanos; la expropiación de los territorios indígenas y de la población negra por parte de las multinacionales para la implementación de megaproyectos extractivos, entre otros.

En tanto negras, recurriendo al concepto de racismo, que vincula elementos biológicos para determinar clasificaciones y jerarquizaciones entre las personas. En este sentido, es importante insistir en que el racismo es estructural e históri-

**Cuadro N° 1.**  
**Población total, según variable de auto-reconocimiento étnico y sexo**

De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos es o se reconoce como:	Hombre	Mujer	Total	%
<b>Mestizo</b>	893.477	996.107	1.889.584	79,8
<b>Blanco</b>	176.954	208.560	385.514	16,3
<b>Negro(a), mulato, afrocolombiano, afrodescendiente y raizal (sanandresano)</b>	23.367	27.742	51.108	2,2
<b>Indígena</b>	817	1.059	1.876	0,1
<b>Rom o Gitano</b>	0	0	0	0
<b>No responde</b>	989	199	1.188	0
<b>No sabe</b>	19.319	19.692	39.011	1,6
<b>Total</b>	1.114.923	1.253.359	2.368.282	100

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2011- Medellín

co y sigue tomando como referente representaciones fenotípicas y de identidad para la discriminación y exclusión.

La discriminación se oculta bajo prácticas sociales aceptadas y legitimadas socialmente, que permanecen invisibles para gran parte de la población, tanto para las personas discriminadas como para quienes discriminan.

### Aspectos demográficos relevantes para el análisis

Según la Encuesta de Calidad de Vida (2011)<sup>1</sup> en la ciudad de Medellín habitan 2.368.282 personas, de las cuales 51.108 (2,2%) se reconocen como negras, mulatas, afrocolombianas, afrodescendientes o raizales (o de San Andrés), y entre estas 27.742 (54,3%) son mujeres y 23.367 (45,7%) son hombres.

Aunque en la investigación, que dio origen a

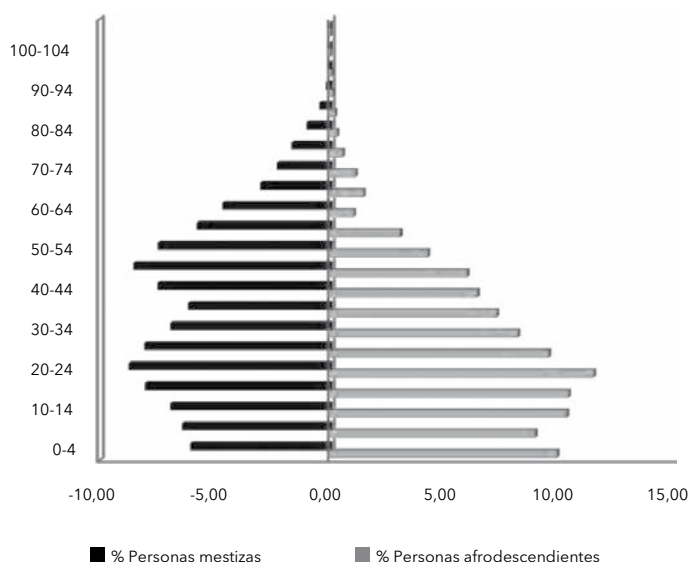
este artículo, se asumen los datos oficiales para el análisis de las variables socioeconómicas, es importante, por sus características, visibilizar y referir otras fuentes, tanto oficiales como no oficiales, que hacen un estimativo distinto de la proporción de esta población en la ciudad,<sup>2</sup> que muestran como la población afrodescendiente en Medellín disminuye su carga poblacional paulatinamente, lo que se explica por el fenómeno de blanqueamiento: cada vez las personas negras se auto-reconocen menos como afrodescendientes porque predominan la estigmatización y el marginamiento sobre esta población.

Hay una mayor vulnerabilidad demográfica en la población afro, en razón de una base de niños, niñas, adolescentes y jóvenes superior a la población mestiza y por tener unas tasas de dependencia más altas. En relación a este tema, hay que anotar que en la población afro los menores de 15 años representan el 29% de la población, más de 9 puntos con respecto a la misma pro-

1. La información estadística citada en este apartado es producto de los cruces de variables sociales, económicas, de participación política y otras, con las variables, 15 (sexo) y 23 (de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos es o se reconoce como). Los datos que aparezcan de otras fuentes aparecen con la fuente correspondiente. Por tanto, en el documento cuando no se referencie la fuente, esta corresponde a la Encuesta de Calidad de Vida (2011).

2. Entre los cuales figuran: proyecciones estadísticas del censo de 2005, cuyo cálculo la ubicó en el 6,2% del total de habitantes para ese año; la Encuesta de Hogares de 2006, la valoró en un 5,6%; las Encuestas de Calidad de Vida de la Ciudad, cada año arrojaron un porcentaje diferente para esta población, respecto a otras, así: 2008 de 1,9%, 2009 de 2,4%, 2010 de 2,3% y la del 2011 el 2,2%.

**Gráfica N° 1.**  
**Pirámide poblacional porcentaje de personas afrodescendientes y mestizas en Medellín por grupo de edades**



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2011), Medellín.

porción de la población mestiza, sumado a que las personas entre 15 y 24 años representan un 21,8%, frente al 16,8% del grupo poblacional de referencia. Agregado a que tienen una tasa de dependencia económica 49%, 10 puntos por encima de la gente mestiza, según cálculos realizados con datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2011).

Hay otros elementos que también entran a determinar de manera negativa la vida de las mujeres afro en la ciudad en comparación con la población femenina mestiza, tales como: un mayor promedio de hijos e hijas y el número de personas por hogar. Así: el promedio de hijos e hijas nacidos vivos de mujeres de 12 años y más en Medellín, para afrodescendientes es de 2,1, mientras en mestizas es de 1,0; lo anterior, representa un obstáculo para la vida laboral de estas mujeres, ya que restringe sus oportunidades de

participación en el mercado de trabajo, debido a la extensión de los tiempos dedicados al cuidado y al trabajo reproductivo. El 56,7% de las personas afrodescendientes están en hogares de más de cuatro personas. Este porcentaje en personas mestizas es del 43,5%, lo que permite inferir que se reducen las oportunidades educativas y de bienestar material en estos hogares, máxime si muchos de ellos están ubicados en los estratos uno y dos.

Lo anterior, sumado a las altas tasas de jefatura femenina que alcanza el 51,1% en esta población y a que el 52,7% de quienes tienen hijos e hijas reportaron estar solteras, viudas o separadas, con un promedio de 1,4 hijos e hijas por cada una de ellas, constituye un elemento de vulnerabilidad demográfica y de disminución de las condiciones de bienestar social y económico. Lo anterior posiblemente esté asociado con el fe-





"Cerámica, Eric Bauer Danzer, Colombia, 2013

número de recepción de personas desplazadas en Medellín, que afecta a la población de grupos indígenas y afros, por la ocupación sistemática de sus territorios en Antioquia y el Chocó, así también como al proceso de migración de mujeres de la Costa Pacífica Colombiana en busca de mejores oportunidades de empleo.

### **Discriminación premercado y discriminación mercado: un análisis de la situación de exclusión y precarización de las mujeres negras en la fuerza de trabajo en Medellín**

Entender la discriminación premercado, involucra comprender que en el caso específico de las mujeres afro, existen obstáculos y desigualdades que les impiden que alcancen todas las potencialidades y capacidades, que en el futuro faciliten su ingreso y mejor ubicación en el mercado de trabajo. El hecho de que muchas niñas negras no vayan o tengan limitaciones para participar plenamente en el sistema educativo, debido a situaciones propias del contexto en que viven, como tener un entorno donde se privilegia la sobrevivencia antes que ir a la escuela y en el cual asumen labores de trabajo reproductivo, en el cuidado de sus hermanos y hermanas menores, trae para su vida adulta un déficit en el acceso a condiciones dignas de trabajo; a la niña hecha mujer adulta, le espera el trabajo doméstico y la informalidad en su quehacer laboral, sin ningún tipo de seguridad social y por ende desprotección, pobreza, marginalidad y poca autonomía económica.

### **Elementos que evidencian la discriminación premercado laboral de las mujeres afromedellinenses**

En comparación con la población mestiza, la población negra, tiene menores condiciones de vida y de bienestar social, ya que el 74,9% de estas personas se encuentra en los estratos 1 y 2 (bajo y bajo-bajo), mientras la población mestiza,

proporcionalmente, se concentra en este nivel en un 51,2%. En el caso particular de las mujeres afro, se encuentra que el 95% está ubicado en los tres estratos más bajos de la pirámide social, y una proporción importante de estas, el 81%, en el 1 y el 2. Aunque la presencia de mujeres mestizas en estos estratos es alta, está 15 puntos por debajo de las negras, y el 39,2% de ellas están localizadas en el estrato 3.

La presencia de gente negra en Medellín se asocia en gran medida a los fenómenos de migración de personas procedentes del departamento del Chocó que migraron desde los años cincuenta del siglo xx (Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa, 2009, p. 161), en busca de mejores condiciones de vida y trabajo; y por desplazamiento forzado especialmente desde finales del siglo anterior como efecto del conflicto armado en la Costa Pacífica, predominantemente de la región chochoana y el Urabá antioqueño.

En este sentido se encuentra que, el 51% de personas negras que habitan Medellín, según datos obtenidos con cruces de la Encuesta de Calidad de Vida (2011), no han vivido toda la vida en la ciudad; este mismo dato para personas mestizas alcanza el 25,2%, es decir, más de 25 puntos por debajo.

En el caso específico de las mujeres afrodescendientes, se encuentra que éstas tienen el porcentaje más alto de quienes no han nacido en la ciudad, equivalente al 54,1%, en relación con hombres negros (47,3%) y mestizos (24.5%), y las mujeres mestizas (25.9%), lo que tiene una explicación en el desplazamiento forzado por conflicto armado, en el cual son las mujeres de origen rural, quienes se desplazan, muchas veces, con sus hijos e hijas a un lugar que poco reconocen, ocupando las periferias de la ciudad, sobreviviendo desde los lugares y oficios que les son asignados en el imaginario: trabajadoras domésticas, vendedoras de frutas y alimentos propios de las regiones costeras y actividades de peinado.

El porcentaje de analfabetismo en la ciudad, en 2011, para población mayor de 15 años, calculado según datos de la Encuesta de Calidad de Vida, es de 2,7%. El porcentaje de analfabetismo de las mujeres en comparación con los hombres está 0,5 puntos por encima, llegando a 2,9%. Sin embargo, un análisis desde la variable étnico-racial, realizando esta misma comparación, en personas indígenas y afrodescendientes mayores de 15 años, son los más altos, ubicándose en 4,2% y 3,8%, respectivamente. Cruzando las variables sexo y la de auto-reconocimiento étnico, se encuentra que las mujeres afrodescendientes tienen una tasa de 5,1%, la más elevada en relación a las poblaciones en comparación, lo que constituye un elemento de discriminación y marginalidad para esta población en la fuerza de trabajo, pues ocupa los renglones más bajos de la economía.

Por su parte, el 40,7% de las mujeres negras entre los 15 y los 24 está fuera del sistema educativo, lo que puede significar que en el futuro no contarán con una educación básica, técnica, tecnológica, ni profesional, que les permita mejorar su estatus como fuerza de trabajo; ya que una vez fuera del sistema educativo se reducen las oportunidades de reingreso, máximo en el caso de las niñas y adolescentes, puesto que la mayoría de ellas, dedican su tiempo a labores del hogar y domésticas, esto contribuye a consolidar la discriminación premercado laboral.

Otro aspecto para el análisis en el tema educativo que determinan la situación de discriminación en la población negra determina que hay, según las entrevistas realizadas a mujeres negras y a funcionarios y funcionarias públicos de la Alcaldía de Medellín, condicionantes sociales presentes incluso en el ambiente educativo, que influyen en la elección de ocupaciones y profesiones de estas personas a actividades deportivas y temas culturales, lo que tiene un impacto en la ubicación en el mercado de trabajo hacia el futuro.

Por su parte, estudios han demostrado que las poblaciones con jefatura de hogar femenina alta, tal como se anotó con anterioridad para la población afrodescendiente en Medellín, enfrentan mayores condiciones de pobreza y marginalidad, lo que limita el acceso a educación y oportunidades de bienestar material, que en el futuro se convierten en limitados desarrollos de habilidades para la ubicación en el mercado de trabajo, ya que en estos hogares, particularmente en los estratos 1 y 2, se expulsa a niños, niñas y adolescentes al mercado laboral informal, suspendiendo su ciclo de formación básica, técnica, tecnológica o profesional.

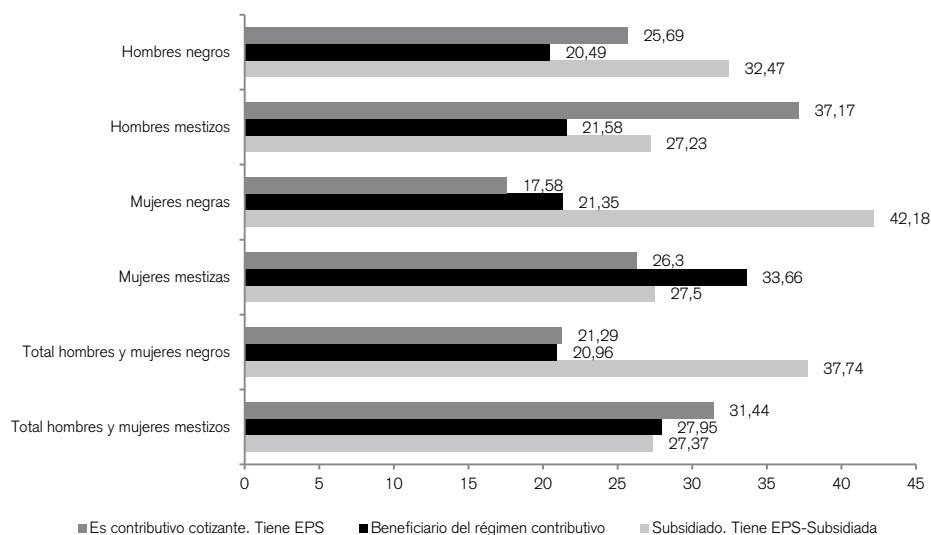
En el tema de salud,<sup>3</sup> se encuentra que las mujeres afro tienen una cobertura del régimen subsidiado<sup>4</sup> de 42,2%, mientras que en los hombres alcanza el 32,5%; esta misma comparación en hombres y mujeres mestizas es de 27,2% y 27,5%. Obsérvese que la brecha es más profunda entre las mujeres y los hombres afro que entre hombres y mujeres mestizas. Por otro lado, se encuentra que el acceso de las mujeres negras al régimen contributivo<sup>5</sup> como cotizantes es apenas del 17,6%, la menor proporción con respecto a hombres afro y, hombres y mujeres mestizas, que tienen cobertura en el 25,7%, 37,2% y 26,3%. Lo anterior claramente evidencia la discriminación y la marginalidad social de las mujeres afrodescendientes para acceder a condiciones laborales formales, en las cuales se les asegure la cobertura de la seguridad social.

3. El sistema de salud en Colombia, hace parte del sistema de seguridad social, que podría definirse como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos para la protección laboral y la asistencia social en el país, cuyo fin principal es garantizar la vida con dignidad. Comprende el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Riesgos Laborales.

4. Régimen subsidiado creado para las personas que no tienen contrato de trabajo ni ingresos suficientes para cotizar a la salud.

5. Régimen contributivo para quienes tienen contrato de trabajo formal o trabajadores y trabajadoras independientes u otras personas con capacidad de pago.

**Gráfica N° 2.**  
**Personas según tipo de afiliación a salud**  
**y variables auto-reconocimiento étnico y sexo**



Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2011- Medellín

### Factores que evidencian la discriminación mercado laboral en las mujeres afrodescendientes en Medellín:<sup>6</sup>

La Población en Edad de Trabajar (PET)<sup>7</sup> de personas negras es de 39.342 y de 1.603.389 en mestizas; de las cuales, el 54% y el 53% son mujeres, respectivamente. La proporción más

alta de población en edad de trabajar la tiene la mestiza con 85%, respecto a 77% gente negra, lo que evidencia una proporción mayor de personas entre 0 y 12 años de población negra, con lo que se infiere mayores niveles de dependencia económica y menores oportunidades de ingresos en esta población, tal como se refirió con anterioridad.

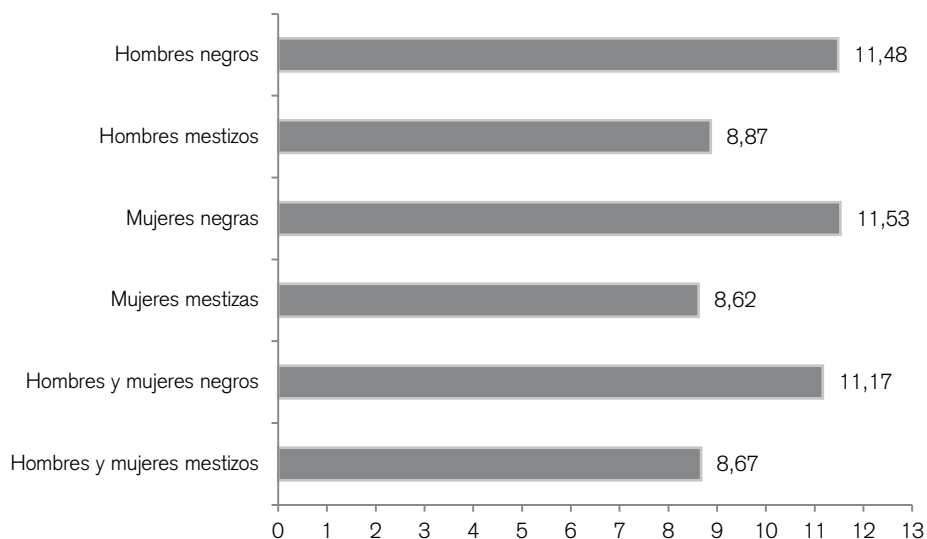
La Tasa de Ocupación (TO)<sup>8</sup> se ubica en 43,6% en afrodescendientes y 45,4% mestizos en la ciudad; es decir, que hay más proporción de personas mestizas en edad de trabajar ocupadas en el mercado laboral que afro. La tasa Global de Par-

6. Este análisis de las condiciones de mercado de trabajo se construyó con datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2011); sin embargo, estos datos pueden presentar algún sesgo puesto que este instrumento no se construye directamente para hacer análisis de condición de trabajo. Se utilizan estos datos porque la Gran Encuesta Integrada de Hogares, encuesta para medir condiciones de empleo, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), no pregunta por la variable étnica, por lo que no se pueden utilizar sus datos en los énfasis de esta investigación.

7. "En Colombia, la Población en Edad de Trabaja (PET) es aquella que tiene una edad igual o superior a los 12 años. Esta población es la que se considera en condiciones para desempeñar algún tipo de actividad laboral" (Glosario Mercado laboral, s.f.).

8. La Tasa de Ocupación (TO), "es la relación que mide la población que está empleada, como porcentaje de la población mayor de 12 años (Población en Edad de Trabajar). Esta medida es un indicador del tamaño efectivo de la demanda laboral. Muestra cuántas de las personas mayores de 12 años están efectivamente ocupadas". (Glosario de Mercado Laboral, s.f.).

**Gráfica N° 3.**  
**Tasas de desempleo según**  
**auto-reconocimiento étnico y sexo**



Fuente: Cálculos realizados con datos Encuesta de Calidad de Vida 2011-Medellín

participación (TGP)<sup>9</sup> en hombres y mujeres negras se ubica en 49,3%, mientras que la mestiza es de 49,8%, con una diferencia de 0,5%.

Por su parte, la tasa de desempleo para el 2011, según los cálculos de la Encuesta de Calidad de Vida, también ofrece una lectura de menores oportunidades en los y las afros en el mercado de trabajo, ubicándose en 11,5%, 2,7 puntos por encima de la mestiza que alcanza el 8,8%.

El análisis de género y la variable étnico-racial muestra que las mujeres mestizas tienen la menor tasa de ocupación en relación con los hombres y mujeres negras y con los mestizos, ubicándose en el 34%, 9,6 puntos porcentuales por

debajo de las negras, que en 2011 es de 43,6%. Lo anterior se explica por la mayor presencia de mujeres afro jefas de hogar responsables del sustento económico de las familias; y porque los hogares de la población negra enfrentan mayor pobreza y marginalidad, lo que obliga a la población femenina e infantes y adolescentes a salir al mercado de trabajo, sin necesariamente ubicarse en empleos de calidad. En este sentido, estas mujeres pueden tener mayores posibilidades de ubicarse en el mercado laboral en ocupaciones que son extensión del trabajo reproductivo, sin embargo estas condiciones de trabajo, generalmente representan mayores niveles de marginalidad y pobreza.

El análisis de las cifras de desempleo desde una perspectiva de género y un enfoque étnico-racial, evidencia que hay más posibilidad de estar desempleada cuando se es mujer afrodescendiente (con el 11,5%).

9. La Tasa Global de Participación (TGP), "este indicador relaciona la Población Económicamente Activa como proporción de la Población en Edad de Trabajar. Es decir, determina el porcentaje de la población en edad de trabajar que efectivamente se encuentra activa laboralmente, ya sea buscando empleo o trabajando" (Glosario de Mercado Laboral, s.f.).

## Las personas negras, con las mismas capacidades y habilidades, son excluidas de los procesos de selección debido a preconcepciones estereotipadas acerca de su comportamiento y aptitud.

Por su parte, es común advertir en las entrevistas realizadas que las mujeres negras son excluidas de oportunidades laborales, en distintos sectores por condiciones fenotípicas, relacionados con el color de la piel, su cabello ensortijado y nariz chata:

[...] una amiga que tenía un perfil administrativo en secretariado, presentó su hoja de vida, pero era una mujer negra y eso la colocó en desventaja con otras compañeras [...] Pese a que ella tenía una mejor presentación de hoja de vida, fue descartada por no tener una piel clara, la excusa fue que era en atención al público (Mujer negra, socióloga, funcionaria organización no gubernamental).

El testimonio permite identificar cómo se configura la discriminación en el mercado de trabajo, en el cual las personas negras, con las mismas capacidades y habilidades, son excluidas de los procesos de selección o presentan dificultades para la permanencia en estos, encontrando obstáculos que obedecen a preconcepciones estereotipadas acerca de su comportamiento y aptitud.

Las mujeres negras y mestizas se concentran en las ramas de servicios sociales y comunales, en el 60,7% y 44,5% (trabajos domésticos, servicios de cuidado de la infancia, educación, entre otros). Obsérvese la presencia superior de las negras en esta rama, lo que remite a una situación de mayor vulnerabilidad y marginación en sus condiciones de trabajo, explicada por su participación en actividades como el trabajo doméstico y las actividades de cuidado de la infancia, que en muchos casos son informales y tienen bajos salarios. Por otro lado, lo anterior demuestra que se mantiene la tendencia internacional que concen-

tra a las mujeres en el sector de servicios.

Sumado a que el 85,5% de las afromedellinenses se concentran en dos ramas de la economía (servicios sociales y comunales, y comercio); que no tienen presencia en las ramas de agropecuaria, silvicultura, pesca, minería, electricidad, gas, agua y alcantarillado; ni en transporte almacenamiento y comunicaciones.

Durante el desarrollo de la investigación, que dio origen a este artículo, fue común escuchar entre las mujeres negras entrevistadas, historias que caracterizan la discriminación étnico-racial y de género, a veces sutil y otras directas, que influyen en su acceso y permanencia en empleos de mayor ingreso y mejor estatus en la ciudad. El pensar que las mujeres negras solo pueden ser trabajadoras domésticas es uno de ellos.

Las mujeres afro estamos estigmatizadas, estamos selladas y tenemos el rótulo de empleo del servicio doméstico, así seas investigadora, docente, deportista, cantante, empresaria, siempre nos van a ver como empleadas domésticas, y lo digo porque lo he vivido [...] Me he encontrado en situaciones tan bochornosas, desde estar en mi puesto de trabajo, en un club que me reservo el nombre, y la aseadora mestiza decirme a mí, con todas mis compañeras de trabajo, ¿usted qué hace aquí?, ¿por qué no se va a seguir laborando?; y otra compañera mestiza decirle perdón, ¿qué fue lo que usted dijo?, ella no ha dicho nada y se va riendo. Cuando llega a otro lugar le dicen: ojo es que ella no es aseadora, ella es la coordinadora de deportes del club (Mujer afrodescendiente, profesional en deportes, desempleada).

Las condiciones fenotípicas, también, excluyen a las mujeres negras de las actividades comer-


ciales, una de las más gruesas ocupacionalmente en la ciudad, cargos como impulsadoras de productos, vendedoras y asesoras, entre otros, en las cuales se cree que estas mujeres no encajan en el prototipo de quien puede exhibirse en estos puestos de trabajo. A este respecto dos de las entrevistadas compartieron las siguientes historias:

[...] le dije a mi tío que yo quería trabajar y me dijo yo hablo con uno de los jefes [en el almacén]. Él habló con el jefe y el jefe le dijo dígame a su sobrina que venga a una entrevista. Yo fui y el señor me hizo preguntas y me dijo que lo iban a mirar y que con mi tío me avisaban. Cuando salí de la entrevista mi tío fue a preguntarle que cómo me había ido y él le dijo, usted no me dijo que su sobrina era negra, usted sabe que aquí no se reciben negras, entonces dígame usted que a mí me queda más difícil, dígame que aquí no hay entrada porque aquí no se reciben negras y eso es política del almacén (Mujer negra, trabajadora social, funcionaria organización no gubernamental).

## Conclusión

Las estadísticas recogidas en este artículo, demuestran la persistencia de la discriminación por condiciones étnicas en el mundo del trabajo para la población femenina afrodescendiente, traducida en su marcada presencia en los oficios precarios, bajos salarios, déficit en la adquisición de capacidades y habilidades para el trabajo calificado, pocas oportunidades de movilización y organización social, en torno a la reivindicación y exigibilidad de sus derechos, entre otros.

En consecuencia, el mercado de trabajo no está determinado por un factor de justicia social, puesto que en él inciden factores de discriminación de género, étnico-racial y de estratificación social. En el caso de las mujeres negras, esta discriminación está marcada, retomando con-

ceptualmente a Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa (2009, p. 211): primero, en no adquirir todas las dotaciones de capital humano para insertarse de manera adecuada en él (discriminación pre-mercado laboral); y segundo, a que después de adquiridas estas capacidades y habilidades para incorporarse de manera efectiva, siguen siendo discriminadas por aspectos étnico-raciales, de género y de estratificación social, que impiden su ubicación en posiciones laborales en el sector formal (discriminación mercado laboral) 

## Bibliografía


- Curiel, Ochy. (2002). La lucha política desde las mujeres ante las nuevas formas de racismo. Aproximación al análisis de estrategias. [Documento en línea] Extraído el 05 de Marzo de 2012 en: [http://www.glefas.org/glefas/files/biblio/las\\_luchas\\_politicas\\_desde\\_las\\_mujeres\\_ante\\_las\\_nuevas\\_formas\\_del\\_racismo\\_ochy\\_curiel.pdf](http://www.glefas.org/glefas/files/biblio/las_luchas_politicas_desde_las_mujeres_ante_las_nuevas_formas_del_racismo_ochy_curiel.pdf)
- Eskalera Karakola (2004). Prologo Diferentes diferencias y ciudadanías excluyentes: una revisión feminista. En Otras inapropiadas: Feminismos desde las fronteras. <http://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/321/8/84-932982-5-5.pdf>
- Giddens, Anthony (1989) Sociología. Madrid: Alianza Editorial
- Gordo, Marta (2001). Género y Libertad. Revista de estudios literarios. Universidad Complutense de Madrid.
- Lamas, Marta (1986) Antropología Feminista y la Categoría Género. Revista Nueva Antropología, noviembre, año/vol VIII, número 030. Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 173-198.
- Quijano, Aníbal (2000). El fantasma del Desarrollo en América Latina. Revista Venezolana. Economía y Ciencias Sociales, Vol 6 No. 2. Pp. (73-90)
- Santa Cruz, M. I. (1994). "Aportes para una crítica de la teoría de género" En: Mujeres y Filosofía. Teoría filosófica de género, Buenos Aires. p. 47-58
- Viáfara López, Augusto. Urrea-Giraldo., Fernando, Correa, F. Juan B. (2009). "Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de Acciones Afirmativas a favor de la población afrocolombiana", en: Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico - racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre Bicentenarios de las independencias y Constitución de 1991, Investigaciones CES, Serie Idcarán, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, p. 153 - 347.

# Fuero de maternidad

en la tercerización e  
intermediación laboral







# Respuestas jurídicas ante nuevas y agudas formas de precarización para las mujeres

Por  
Viviana Osorio Pérez  
Profesional de área Mujer  
Trabajadora. ENS

La protección reforzada a las mujeres en estado de embarazo tiene un amplio sustento jurídico-político en la Norma Fundamental y en el Derecho Internacional, instrumentos en los que se fija a los Estados un deber especial de protección a las mujeres y específicamente a aquellas en estado de embarazo o lactancia, en el marco del principio de igualdad y no discriminación, así como un conjunto de obligaciones de carácter prestacional. En estos se esculpen pues, un conjunto de garantías y un deber de protección que representan conquistas a partir de distintos devenires reivindicatorios de las mujeres.

Sin embargo, los desafíos para la protección de los derechos laborales por el encubrimiento y la ambigüedad de las relaciones de trabajo que plantean las nuevas estructuras de empleo originadas en las dinámicas de la globalización, son mayores para las mujeres, en tanto en ellos aparecen situaciones de discriminación y violencia asociadas a las relaciones de género.

En este texto se abordará el fuero de maternidad y de la entidad de la protección que supone, en atención a la diversidad de modalidades de contratación y subcontratación operantes en Colombia, particularmente para los casos de cooperativas de trabajo asociado (CTA) y empresas de servicios temporales (EST).

### **1. El fuero de maternidad como garantía general y objetiva**

El mundo del trabajo no es ajeno a las relaciones de género. En la discriminación histórica de las mujeres y de su exclusión de “lo público” y de la esfera entendida propiamente como “productiva”, se origina su precarizada participación en el mundo del trabajo, a más de estereotipada en cuanto a los roles tradicionales de las mujeres y los hombres, todo lo cual se encuentra atravesado por relaciones desiguales entre ambos.

Así, año tras año en Colombia, se amplía la brecha de ingresos entre mujeres y hombres y se reduce la de ocupación, lo que expresa que si bien más mujeres se integran al mercado laboral, lo hacen en condiciones de mayor precariedad, incluso a pesar de tener más años de educación en promedio (Osorio, 2013, p. 63)—si bien el acceso a la educación merecería su propio análisis.<sup>1</sup> Otros indicadores como el desempleo,<sup>2</sup> la tasa de sindicalización,<sup>3</sup> la población inactiva,<sup>4</sup> la posición ocupacional,<sup>5</sup> y la población ocupada por ramas de actividad, permiten dar cuenta de que la situación de las mujeres en general en el mundo del trabajo está determinada por aspectos de género y marcada por una mayor precarización.

1. La brecha en Colombia representa el 20,9% de disparidad salarial, cifra que está bastante cercana al promedio mundial 2008-2009 (22,9%) según la OIT, cuando dijo que “al ritmo actual serían necesarios más de 75 años para hacer realidad el principio de la «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» que se promueve en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), ampliamente ratificado” (OIT, 2011, p. 17).

2. Para el 2012, la tasa de desempleo para las mujeres fue del 13,7% y la de los hombres del 10,3%, mientras que en América Latina fue del 7,7% y del 5,6%, respectivamente.

3. Para el año 2012 apenas el 2,6% de las mujeres ocupadas se encuentran sindicalizadas, mientras que para los hombres es del 2,9% (DANE, Encuesta Continua de Hogares), proporciones que de hecho son coherentes con la baja tasa de sindicalización en Colombia. Por otra parte, la mínima presencia de las mujeres en los cargos directivos de los sindicatos genera que los mismos no recojan sus expectativas y las necesidades laborales de las mujeres no sean protagonistas en sus agendas.

4. En Colombia, en cifras del 2012, de 8.390 millones de mujeres que no aspiran a ingresar al mercado de trabajo 2,53 millones se encuentran estudiando y 4,77 millones se dedican al trabajo doméstico y de cuidado, el cual es, en general, el trabajo más precarizado.

5. Ciertas categorías de trabajo ligadas a estereotipos tradicionales de género que asignan a la mujer los roles del cuidado: el trabajo doméstico o el trabajo familiar sin remuneración son mayormente desarrolladas por mujeres, en un 94,9% y 60,9% respectivamente. De manera opuesta, roles que implican un mayor ejercicio de autonomía y/o autoridad, son predominantemente ejercidos por los hombres: el rol de patrón o empleador es desempeñado en un 75,1% por los hombres y en un 24,8% por las mujeres.

Una clásica forma de discriminación es aquella que enfrentan las mujeres por causa del embarazo, la cual es una violación al derecho a la igualdad por razón del género (Sentencia T-069 de 2010), en virtud de lo cual se ha instituido el “fuero de protección constitucional reforzada”.

Al respecto, la Constitución Política de Colombia (CPC) establece que la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada” (art. 43, CPC), lo que de forma similar se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10.2), y en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (art. 12.2).<sup>6</sup>

Este último instrumento en particular es una medida afirmativa para asegurar el derecho efectivo al trabajo y realizar el principio de igualdad y no discriminación. El Convenio 183 de la OIT sobre la protección de la maternidad consagra que los Estados deben garantizar una “licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas” (OIT, Convenio 183, art. 4.1, ) y que “la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo” (OIT, Convenio 183, art. 9.1). El Código Sustantivo de Trabajo (CST), entre otras disposiciones,<sup>7</sup> consagra, además de la prohibición de despido, la presunción de que este se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia cuando ha tenido lugar dentro del período del embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto y sin autorización de las autoridades, caso en el cual se instituye una inversión probatoria.

6. La CEDAW fue ratificada por Colombia mediante la Ley 051 de 1981.

7. Por ejemplo, en el Artículo 240 del CST, el Artículo 21 de Decreto 3135 de 1968, Artículo 2° de la Ley 197 de 1938 y Artículo 51 de la Ley 909 de 2004.

Por su parte, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que la mujer en estado de embarazo y lactancia goza de especial protección del Estado y la sociedad,<sup>8</sup> lo que implica que “el ordenamiento jurídico debe brindar una garantía especial y efectiva a los derechos de la mujer que va a ser madre, o que acaba de serlo” (Sentencia C-470 de 2011), pues el despido injustificado de las mujeres que se encuentran en estado de gravidez “es una de las manifestaciones más claras de discriminación de género”.

Como puede verse, la obligación del Estado de proteger a las mujeres en estado de embarazo y lactancia con miras a asegurar la estabilidad en el empleo es de carácter general y objetivo: no está supeditado a la existencia de una relación laboral ni limitado a modalidad alguna de contratación. Sin embargo, la entidad de la protección varía, como más adelante se verá.

### 3. Las mujeres en la tercerización e intermediación laboral

El fuerte fenómeno de flexibilización laboral generado por los cambios en las estructuras de empleo y la liberalización de la economía ocasiona diversos riesgos<sup>9</sup> que amenazan con reducir

8. Ver, por ejemplo, las sentencias T-606 de 1995, T-106 de 1996, T-568 de 1996, T-694 de 1996, C-710 de 1996, T-270 de 1997 y C-470 de 1997.

9. La subcontratación y la intermediación presentan, como mencionan Puig, García y González (2011), diversos tipos de riesgos intrínsecos: riesgo de deslaborización o informalización laboral, riesgo de bajos ingresos laborales; riesgo de discriminación laboral, ante la coexistencia distintas identidades contractuales en una misma empresa; riesgo de desprotección social, pues se cae la relación de trabajo y como consecuencia la protección social adjunta y la exclusión de las convenciones colectivas de trabajo; riesgo de insolvencia del empleador formal, ya que en general estos entes son más pequeños y financieramente más frágiles; riesgo de desempleo recurrente, debido a las frecuentes interrupciones de empleo en las economías flexibles; riesgo de pérdida de derechos colectivos, como producto de la falta de estabilidad en el empleo.

el ya diezmado índice de trabajo decente en Colombia.<sup>10</sup> Al respecto, la OIT<sup>11</sup> ha señalado que el marco de la relación de trabajo se ha venido desdibujando progresivamente y, cada vez se hace más complicado determinar si existe en ciertos casos, por lo que quedan en entredicho los derechos individuales y colectivos de las/los trabajadores y se genera ambigüedad frente a quién pueden ser reclamados estos derechos. Por su parte, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar la inconstitucionalidad de todos los procesos de deslaborización de las relaciones de trabajo, a pesar de que utilicen formas asociativas legalmente válidas, en tanto desnaturalizan y encubren un vínculo laboral (Sentencia C-614 de 2009).<sup>12</sup>

En el panorama de la tercerización y la intermediación aparece que el 45% de las/los trabajadores son mujeres, las cuales se encuentran predominantemente en entre los 12 y 25 años. Asimismo, el 71% de las/los temporales trabaja como tal por no haber encontrado trabajo a término indefinido, y únicamente el 3,8% lo hacen por preferencia (Vásquez, feb. 27 de 2013). De otro lado, la externalización ha ocasionado disparidades en la afiliación al sistema de protección social: trabajadores(as) que entran y salen del sistema, con efectos graves como la pérdida del derecho a la atención en salud un mes después de que se suspende la relación laboral y se deja de cotizar; o consecuencias a largo plazo, como la imposibilidad de acumular el número de semanas necesarias para la pensión (Vásquez, feb. 27 de 2013), todo lo cual tiene consecuencias gravosas para las mujeres.

La externalización de actividades y mano de obra incluso en los casos en los que se realiza de

forma legal, genera, por su naturaleza flexible, desprotección social para las mujeres y suele no obedecer a una libre elección para la realización de sus expectativas, sino a una forma más de precarización que pone en vilo la estabilidad laboral y amenaza el principio de igualdad y no discriminación para las mujeres embarazadas y lactantes; esta situación se agudiza cuando hay lugar a la externalización e intermediación ilegales.<sup>13</sup> Así las cosas, el impacto de este fenómeno en las mujeres es diferenciado.

#### **4. El fuero de maternidad en la tercerización e intermediación laboral**

Cuando una mujer en estado de embarazo es empleada en misión o afiliada a una CTA se suelen presentar distintos argumentos que van en contra de la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas y que desconocen la calidad objetiva y general de la protección constitucional y la estabilidad laboral reforzada. Asimismo, y no solo en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, sino también en las decisiones de jueces y tribunales, una violación a la igualdad como consecuencia de reconocer protección de diversa entidad a casos similares o en el peor de los casos, no reconocerla.

Aparece pues que la naturaleza de estas figuras legales y en general aquello abstracto de "las formas" ha fundamentado un *continuum* de desprotección a las mujeres gestantes y en período de lactancia. Respecto de las CTA, algunos jueces no conceden el amparo con fundamento en que no existe una relación laboral *stricto sensu* entre la cooperativa y la "afiliada" que fue

10. En Colombia únicamente el 32% de la población ocupada tiene condiciones de trabajo decente en los términos de la OIT.

11. Resolución relativa a la relación de trabajo, adoptada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 91ª reunión, 2003.

12. Ver también, sentencias C-171 de 2012; C-645 de 2011; T-166 de 2011; T- 287 de 2011; y, T-004 de 2010.

13. Concretamente para el caso de Colombia, la OIT (2006, pp. 46-47) expuso que en el sistema de cooperativas de trabajo para el suministro de trabajadores en la producción de bienes, la ejecución de obras o la prestación de servicios, ha habido lugar a relaciones de trabajo disfrazadas o fraudulentas, por ejemplo en los casos en los que agencias de empleo temporal operan bajo la apariencia de cooperativas para evadir contribuciones impositivas y de seguridad social.



"Smama e hijo en Tlahuiloitepec", Mujeres comerciantes, México, 2013



despedida.<sup>14</sup> En el caso de las EST se arguye finalización de la obra para la cual se contrató a la empleada en misión, o que ha finalizado el término máximo legal por el cual la empresa usuaria puede servirse de la EST para una misma necesidad, esto es, seis meses prorrogables hasta por otros seis meses, a tenor de lo establecido en la Ley 50 de 1990. De otro lado, un punto común de debate es el conocimiento, por parte del empleador, del estado de embarazo de la trabajadora o afiliada al momento de dar por terminada la relación.

#### **4.1. El conocimiento del estado de embarazo por parte del empleador como un elemento regresivo en la protección de los derechos de las mujeres**

En la Sentencia SU-070 de 2013 la Corte Constitucional presentó de manera unificada la respuesta a diversos interrogantes en relación con el alcance de la protección laboral reforzada de las mujeres en estado de embarazo. Sin embargo, resulta ser una sentencia regresiva respecto del precedente que había sentado en la materia principalmente por la Sentencia T-069 de 2010. En esta la Corte había establecido como único criterio para determinar la entidad de la protección la existencia o no de la justa causa, mientras que en la SU-070 de 2013 también es determinante el conocimiento del empleador del estado

de embarazo o lactancia de la empleada.

En su precedente, esta corporación había establecido que no era necesario que la mujer comunicase su estado de embarazo

Toda vez que para materializar la protección especial otorgada a las mujeres embarazadas, es importante garantizarles que la terminación de su vínculo laboral se produzca por una justa causa, evento en el cual el empleador debe observar las ritualidades legales previstas [...] y no por un acto discriminatorio en razón a su particular estado [...]. En consecuencia, se exonera a la mujer embarazada de esta carga probatoria limitante en muchas ocasiones de la efectiva realización de sus derechos (Sentencia T-069 de 2010).

Incluso, de darse un despido de una trabajadora embarazada amparada por el fuero de maternidad se consideraba que procedía la presunción de despido en razón de su estado a menos que operasen las causales de despido con justa causa y el seguimiento de los cauces legales para ello (Sentencia T-095 de 2008). En la Sentencia T-549 de 2008, y con la misma salvedad, la Corte expresó que

Al margen del tipo de relación laboral que esté operando, durante el período de embarazo la mujer es acreedora de un derecho especial de asistencia y estabilidad reforzada, que obliga, en el evento de ser despedida, a apelar a una presunción de despido por discriminación en razón del embarazo.

<sup>14</sup>. Así se establece en el Artículo 13 del Decreto 4588 de 2006.



"Hilando", Katy Gómez López, España, 2013

El giro respecto del conocimiento del empleador que encarna la Sentencia SU-070 de 2013, opera en los casos de las CTA y EST, entendiendo que hubo conocimiento del estado de embarazo por parte del empleador cuando al menos supiera de este: 1) la CTA, 2) la EST, o 3) el tercero o empresa usuaria con el cual contrataron. Igualmente, deberá preverse que el reintegro procederá ante el tercero contratante o la empresa usuaria, y que en todo caso el lugar de reintegro podrá cambiar y ordenarse según el caso a la empresa usuaria o la CTA o la EST, de resultar imposibilitada una u otra para garantizarlo.

En la Sentencia SU-070 de 2013, la Corte presenta una noción unificada con relación al aviso en el sentido de que el conocimiento del embarazo de la trabajadora no es requisito para establecer si existe o no protección, sino para determinar el grado de la protección, por lo que el conocimiento del embarazo por parte del empleador da lugar a una protección integral y completa mientras que la falta de conocimiento, dará lugar a una protección más débil, "basada en el principio de solidaridad y en la garantía de estabilidad en el trabajo durante el embarazo y la lactancia" (Sentencia SU-070 de 2013), y señala que este conocimiento no tiene que ser expreso sino que puede presumirse cuando el embarazo es un hecho notorio o cuando las circunstancias permiten deducirlo.

De cualquier forma, y aludiendo al carácter ob-

jetivo y general de la protección que el Estado debe garantizar a las mujeres en estado de embarazo y lactancia, únicamente criterios objetivos podrían ser los llamados a modular la entidad de la protección.

#### **4.2 Reglas jurídicas de protección y estabilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo y lactantes en las CTA y EST.**

En primer lugar, es importante resaltar dos premisas que establece la Corte para dar aplicación a las garantías laborales con relación al fuero de maternidad en relación a las CTA y EST. Respecto de las primeras, señala que "éstas implican en principio la existencia de una relación laboral sin causales específicas de terminación entre la empleada embarazada y estas empresas" (Sentencia SU-070), así que la denominación de "afiliada" no presenta relevancia alguna. Sobre las EST, aunque aplica también a los contratos laborales a término fijo, a los de obra y a los de prestación de servicios, observa que

Cuando [...] la necesidad del servicio o de la obra pendiente de realizar o del objeto del contrato desaparece en momentos en que la empleada o contratista ha quedado en embarazo [...] es posible presumir que la falta de renovación del contrato se dio por razón del embarazo (Sentencia SU-070 de 2013).

En segundo lugar, se fijan dos posibilidades genéricas de protección que tendrán lugar según

## Tabla N° 1. Reglas jurisprudenciales en materia de contratos indefinidos, a término fijo y por obra o labor

Tipo de contrato	Hipótesis fáctica (durante el desarrollo de la alternativa laboral)	
<b>A término indefinido</b> <b>*Aplicable a CTA</b>	El empleador conoce el estado de gestación de la empleada y la despide sin la previa calificación de la justa causa por parte del inspector del trabajo.	
	El empleador NO conoce el estado de gestación de la empleada.	<p>Cuando el empleador adujo justa causa.</p> <hr/> <p>Cuando el empleador NO adujo justa causa.</p>
<b>A término fijo</b> <b>*Aplicable a CTA y EST</b> <b>(empleadas en misión)</b>	El empleador conoce el estado de gestación de la empleada.	Si la desvincula antes del vencimiento del contrato sin la previa calificación de una justa causa por el inspector del trabajo.
		Si la desvincula una vez vencido el contrato, alegando como una justa causa el vencimiento del plazo pactado
	El empleador NO conoce el estado de gestación de la empleada.	<p>Si la desvincula antes del vencimiento del contrato, sin alegar justa causa</p> <hr/> <p>Si la desvincula antes del vencimiento del contrato PERO alega justa causa distinta a la modalidad del contrato</p> <hr/> <p>Si la desvincula alegando el vencimiento del contrato como una justa causa</p>
<b>Por obra o labor</b> <b>*Aplicable a CTA y EST</b> <b>(empleadas en misión)</b>	El empleador conoce el estado de gestación de la empleada.	Si la desvincula antes del vencimiento de la terminación de la obra o labor contratada sin la previa calificación de justa causa por el inspector del trabajo.
		Si la desvincula una vez vencido el contrato, alegando como una justa causa la terminación de la obra o labor contratada.
	El empleador NO conoce el estado de gestación de la empleada.	<p>Si la desvincula antes del cumplimiento de la obra, sin alegar justa causa</p> <hr/> <p>Si la desvincula antes del cumplimiento de la obra, PERO alega justa causa distinta a la modalidad del contrato</p> <hr/> <p>Si la desvincula alegando el cumplimiento de la obra como una justa causa</p>



### Entidad de la protección

Ineficacia del despido y reintegro, junto con el pago de las erogaciones dejadas de percibir.

Sólo se debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la discusión sobre la configuración de la justa causa (si se presenta) se debe dar ante el juez ordinario laboral.

Se ordenará el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir, los cuales serán compensados con las indemnizaciones recibidas por concepto de despido sin justa causa. El reintegro sólo sería procedente si se demuestra que las causas del contrato laboral no desaparecen, lo cual se puede hacer en sede de tutela.

Ineficacia del despido y reintegro, junto con el pago de las erogaciones dejadas de percibir.

Si el empleador acude ante el inspector del trabajo antes del vencimiento del plazo pactado para que determine si subsisten las causas objetivas que dieron origen a la relación laboral. Si subsisten, deberá extenderlo por lo menos durante el periodo del embarazo y los tres meses posteriores. Si no subsisten, se podrá dar por terminado el contrato al vencimiento del plazo y deberán pagarse las cotizaciones que garanticen el pago de la licencia de maternidad.

Si el empleador no acude ante el inspector del trabajo, el juez de tutela debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la renovación sólo sería procedente si se demuestra que las causas del contrato laboral a término fijo no desaparecen, lo cual se puede hacer en sede de tutela. Para evitar que los empleadores desconozcan la regla de acudir al inspector de trabajo la Corte propone que si no se cumple este requisito el empleador sea sancionado con pago de los 60 días previsto en el Artículo 239 del CST.

Sólo se debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; se renueva el contrato si se demuestra que sus causas no desaparecen, lo cual se puede hacer ante el juez de tutela, quien además podrá ordenar que se paguen las indemnizaciones por despido sin justa causa.

Sólo se debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la discusión sobre la configuración de la justa causa se debe ventilar ante el juez ordinario laboral.

Reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la renovación del contrato sólo sería procedente si se demuestra que las causas del contrato laboral a término fijo no desaparecen, lo cual se puede hacer en sede de tutela. No procede el pago de los salarios dejados de percibir, porque se entiende que el contrato inicialmente pactado ya había terminado.

Si el empleador acude ante el inspector del trabajo antes de la terminación de la obra, y este determina que subsisten las causas del contrato, deberá extenderlo por lo menos durante el periodo del embarazo y los tres meses posteriores. Si no subsisten, se podrá dar por terminado el contrato y deberán pagarse las cotizaciones que garanticen el pago de la licencia de maternidad.

Si el empleador no acude ante el inspector del trabajo, el juez de tutela debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la renovación procederá si se demuestra que las causas del contrato laboral no desaparecen, lo cual se puede hacer en sede de tutela. Para evitar que los empleadores desconozcan la regla de acudir al inspector de trabajo la Corte propone que si no se cumple este requisito el empleador sea sancionado con pago de los 60 días previsto en el Artículo 239 del CST.

Solo se debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la renovación del contrato solo sería procedente si se demuestra que las causas del contrato de obra no desaparecen, lo cual se puede hacer en sede de tutela.

Solo se debe ordenar el reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la discusión sobre la configuración de la justa causa se debe ventilar ante el juez ordinario laboral.

Reconocimiento de las cotizaciones durante el periodo de gestación; y la renovación del contrato sólo sería procedente si se demuestra que las causas del contrato de obra no desaparecen, lo cual se puede hacer en sede de tutela.

la alternativa laboral de la mujer en estado de embarazo, en consideración a que “la modalidad de contratación no hace nugatoria la protección, sino remite al estudio de la pertinencia o alcance de una u otra medida de protección” (Sentencia SU-070 de 2013):

La primera, que se reconozcan las prestaciones en materia de seguridad social en salud, hasta el momento en que la mujer adquiera el derecho al reclamo de la prestación económica de la licencia de maternidad; y la segunda, se ordene el reintegro de la mujer embarazada o la renovación de su contrato, a menos que se demuestre que el reintegro o la renovación no son posibles.

De otro lado, y sustentándose en las premisas y alternativas de protección reseñadas, esta corporación fija reglas jurisprudenciales en relación a la protección y la estabilidad laboral reforzada de las mujeres en estado de embarazo en los casos de EST y CTA.

Vale anotar que en todos los casos donde se logre demostrar la existencia de un contrato realidad, la cooperativa y la empresa donde se encuentra realizando labores la mujer embarazada, serán solidariamente responsables (Sentencia SU-070). Y no únicamente en ese caso. A tenor de lo que consagra el recientemente expedido Decreto 2798 de 2013, en todos los casos en que se utilicen formas de vinculación diferentes a la contratación laboral directa, se dará aplicación, entre otras, a las normas sobre responsabilidad solidaria en las obligaciones laborales.

En lo que se refiere a las EST, es importante tener en cuenta que en estas existen dos categorías de trabajadoras: trabajadoras de planta y trabajadoras en misión.<sup>15</sup> En este caso se aplica-

15. El Artículo 74 de la Ley 50 de 1990 explica que los trabajadores de planta son los que desarrollan su actividad en las dependencias propias de las empresas de servicios temporales; y que los trabajadores en misión son aquellos que la empresa de servicios temporales envía a las depen-

rían reglas diferentes de tal manera que para las trabajadoras en misión en estado de embarazo o lactante que se encontraban prestando sus servicios a una entidad usuaria, se aplicarán las reglas que señala para los contratos a término fijo o por obra según corresponda.

La *Tabla N° 1* contiene las reglas jurisprudenciales en materia de contratos indefinidos, a término fijo y por obra o labor, las cuales se aplicarán, según el caso y como se refirió en precedencia, a las CTA y a las EST.

## Conclusiones


El fuero de maternidad se concibe como una garantía general y objetiva de protección a la mujer en estado de embarazo y a la lactante que no está supeditada a la alternativa o modalidad laboral que esta detente. Sin embargo, el conocimiento por parte del empleador sobre el estado gestante de la mujer, así como otras circunstancias objetivas que pueden determinar la terminación del contrato, modulan la entidad de la protección.

En la Sentencia SU-070, se establecen un conjunto de reglas jurisprudenciales para dar aplicación al fuero de maternidad en circunstancias diversas de contratación, con el propósito de garantizar la estabilidad laboral reforzada de la mujer en estado de embarazo y en general su bienestar y el del que está por nacer, además del principio de igualdad.

La Corte prevé la aplicación de estas reglas a los casos de mujeres vinculadas a las CTA y EST, según las circunstancias específicas de la obra o el contrato, y dependiendo de si existe contrato realidad ante las advertidas situaciones de intermediación laboral ilegal que con frecuencia realizan las CTA. Sin embargo, este pronunciamiento se muestra como regresivo en relación

dencias de sus usuarios a cumplir la tarea o servicio contratado por estos.

a la relevancia que le da al conocimiento por parte del empleador para determinar la entidad de la protección concedida, pues el único criterio en el precedente de esta corporación era la determinación de la existencia o no de una justa causa.

Se observa que en muchos de los casos que revisó la Corte Constitucional en esta sentencia de unificación, además de no haberse protegido efectivamente a la mujer en estado de embarazo, se trataba de situaciones en las cuales se realiza tercerización e intermediación ilegales, aspecto que la Corte Constitucional no consideró en la Sentencia SU-070 al formular las reglas de aplicación del fuero de maternidad, si bien un panorama un poco más optimista emerge con el recién emitido Decreto 2798 de 2013 que determina la existencia de responsabilidad solidaria “en todos los casos en que las empresas utilicen formas de vinculación permitidas por la ley, diferentes a la contratación laboral directa” 

## Referencias

- Osorio, Viviana (2013). Déficit de trabajo decente para las mujeres. En *Informe Nacional de Trabajo Decente en Colombia, 2012*. pp. 63-83. Medellín. Escuela Nacional Sindical. Recuperado de [http://ens.org.co/apc-aa-files/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/TD\\_2012.pdf](http://ens.org.co/apc-aa-files/45bdec76fa6b8848acf029430d10bb5a/TD_2012.pdf)
- OIT (2011). *Una nueva era de Justicia social. Memoria del Director General*. Informe 1(A). Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión. Ginebra.
- OIT (2006). La relación de trabajo. Informe V (1). Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª reunión. Ginebra. Recuperado de <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>
- Puig, Julio, García, Natalia y González, Juan (2011). Situación de la contratación en América Latina y perspectivas para su regulación. Informe final Proyecto Redlat. Medellín. Escuela Nacional Sindical, RedLat.
- Vásquez, Héctor (feb. 27 de 2013). Una mirada al trabajo temporal en Colombia y a las empresas de servicios temporales. *Agencia de Información Laboral ENS*. Medellín. Recuperado de <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na-;4;-;&x=20167432>

## Jurisprudencia citada

- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-069 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-470 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-606 de 2011. M.P. Fabio Morón Díaz
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-568 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-694 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-694 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-270 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-470 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-171 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-645 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-166 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T- 287 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-004 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU-070 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-095 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-549 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



# HÉROES DE LA CLASE TRABAJADORA

UN DOCUMENTAL SOBRE LA REALIDAD DE LOS SINDICATOS EN INDONESIA Y EN COLOMBIA

DEBES TENER CORAJE PARA PONER EN JUEGO TU VIDA Y LA DE TU FAMILIA POR TUS IDEALES

PRODUCCION WORLD REPORT, HUUB RUIJGROK & ARNO VAN BEEST EN COLABORACIÓN CON FNV MONDIAAL-HOLANDA, 2013

Por:

**Mauricio Rubiano Bello**

Coordinador técnico Programa País Colombia

La labor diaria, la participación sindical, el liderazgo y la representación y, más aún, la obtención de logros significativos –por medio de la movilización, huelga y negociación– para los trabajadores y trabajadoras, más allá de los y las afiliadas a un sindicato pero también para ellos y ellas, son momentos de crecimiento personal y colectivo que no surgen de manera espontánea en quienes encuentran en el trabajo el escenario más importante de realización humana.

Esa realización no surge de manera espontánea porque deviene del reconocimiento de su condición de trabajador y trabajadora, no es accesorio porque representa un grado de liderazgo, y no es marginal, porque recoge las aspiraciones individuales, familiares y colectivas como actor en la sociedad. Sin lugar a duda ser sindicalista es una

realización en quienes consideramos que el vehículo del desarrollo con equidad está sustentado en el trámite adecuado de las tensiones entre el capital y la fuerza de trabajo y se hace tangible en los puentes prácticos que construye el diálogo social.

Héroes de la clase trabajadora hay en todas partes. Construyeron la democracia que conocemos y crearon las condiciones políticas en las que se desenvuelve la defensa de los trabajadores y las trabajadoras. *Héroes de clase trabajadora* es un homenaje a esos hombres y mujeres que hicieron y hoy hacen posible el ejercicio de derechos fundamentales para una vida digna. Es el propósito superior de este documental. Derribar las barreras del idioma y las fronteras de la distancia. La defensa de los derechos en el trabajo es, sin lugar a duda, el lenguaje común y el trabajo decente, el territorio de la paz.

Este documental desarrollado por Huub Ruijgrok y Arno Van Beest bajo el auspicio de FNV Mondiaal y de FNV-Federatie Nederlandse Vakbeweging/Federación Holandesa de Sindicatos, recoge las historias de líderes y lideresas de Indonesia y Colombia, quienes con significativos méritos representan desde sus historias de vida las realidades de los trabajadores en dos países aparentemente distintos y distantes, pero con identidades comunes por su condición de trabajadores en economías nacionales sustentadas en el sofisma del crecimiento económico. Sofisma quizás soportado en la explotación laboral y de los recursos nacionales para beneficio de poderes económicos extranjeros y de condiciones solamente favorables para la inversión externa, pero con enormes consecuencias para la estabilidad económica y el crecimiento de las familias y las sociedades.

Este documental ha tenido un contexto sin igual en el país. Desde su producción a inicios de 2013, momentos significativos han rodeado su presentación en Colombia. En primer lugar, en sí mismo su rodaje logró recoger de forma directa los pormenores de la huelga de Sintracarbón en el Cerrejón en una disputa quizás avanzada en nuestro tiempo. La huelga del Cerrejón ha trazado la ruta de la acción sindical en las próximas décadas en Colombia. La lucha de Sintracarbón no es una lucha solo por el salario, es una lucha por la seguridad social, el reconocimiento de enfermedades profesionales que se expresan con el tiempo y después de sostenidos y repetidos niveles de exposición y más aún una reivindicación del contrato de trabajo y contra la tercerización.

En el marco de una sinigual oportunidad se presentó este documental por primera vez en Colombia en el seminario de análisis situacional del Sindicato Nacional del Transporte (SNTT) y posteriormente en el Seminario Internacional contra la Tercerización organizado por IndustriALL en Colombia. Momento sin igual porque en el marco del Programa País Colombia<sup>1</sup> –espacio de encuentro y coordinación sin-

dical propiciado por la FNV– se ha adoptado la *Acción contra la tercerización* como tarea común; demanda que se ha hecho presente en posteriores acciones conjuntas, no solo en el marco de la Jornada Mundial por el Trabajo Decente el pasado 7 de octubre y en el plantón frente al Ministerio de Trabajo, sino también porque ha sido eje fundamental en el marco de la XVIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo con la designación a nombre de la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); en resumen, a nombre de los trabajadores colombianos y latinoamericanos, de un colombiano en la presidencia de la Comisión de Asesoramiento Técnico (Cosate) en Medellín en noviembre pasado.

Pero quizás este homenaje a nuestros trabajadores y trabajadoras ha tenido dos momentos significativos durante su presentación en Colombia. En agosto pasado en el marco de multitudinarias marchas de campesinos que lograron convocar toda clase de solidaridad y apoyo en sectores comunales, indígenas, estudiantiles, sindicales y que lograron expresar la inconformidad en contra de las políticas comerciales enmarcadas en los tratados de libre comercio y cuando proyectábamos este documental con el apoyo de la Escuela Nacional Sindical, en el marco de la visita de una delegación de FNV a Colombia, sentimos la fuerza de la movilización social en Colombia, en el centro de Medellín y sus calles bloqueadas y ante el desafío y el desconocimiento del gobierno central de la protesta social. Una sensación de transformación e indignidad nos insistía que la movilización recogida en el documental era sobrepasada por la realidad como quizás en ningún momento antes en la historia de Colombia y por la fuerza de quienes tienen como horizonte de lucha por la equidad y la justicia social.

Así nos encontramos con el 10 y 11 de diciembre de 2013. Con el cuerpo aún tibio de Nelson Mandela símbolo mundial de la libertad y los

1. Miembros Programa País Colombia: Federaciones Sindi-

cales Internacionales: UNI, ICEM, UITA, ITF, ISP, IndustriALL. Centro de apoyo: ENS. Centrales sindicales: CUT y CTC




Foto de portada de "Héres de la clase trabajadora" en Facebook

derechos humanos en South Africa, con el acompañamiento de líderes mundiales a sus honras fúnebres que reiteraban un mensaje –recogido en el documental– y desde diversos lenguajes, sin importar cuál, señalaban que el desarrollo no es posible sin el ejercicio de los derechos humanos como precepto de la democracia. Simultáneamente proyectamos el documental.

No terminaba por cumplirse este sentido homenaje mundial cuando en Colombia se despertaba un generalizado sentimiento de indignación por la decisión de la Procuraduría General de la Nación de destituir al Alcalde de Bogotá, Gustavo Petro. En medio de todas las contradicciones y aún desde sus contradictores y más allá del personaje, pero también, desde diversos escenarios también sindicales e inclusive en medios comerciales tradicionalmente ligados a los poderes económicos y políticos, se expresaban mensajes de indignación, señalando como una única víctima de esa decisión a la democracia. Proyectábamos el documental en una universidad el centro de Bogotá.

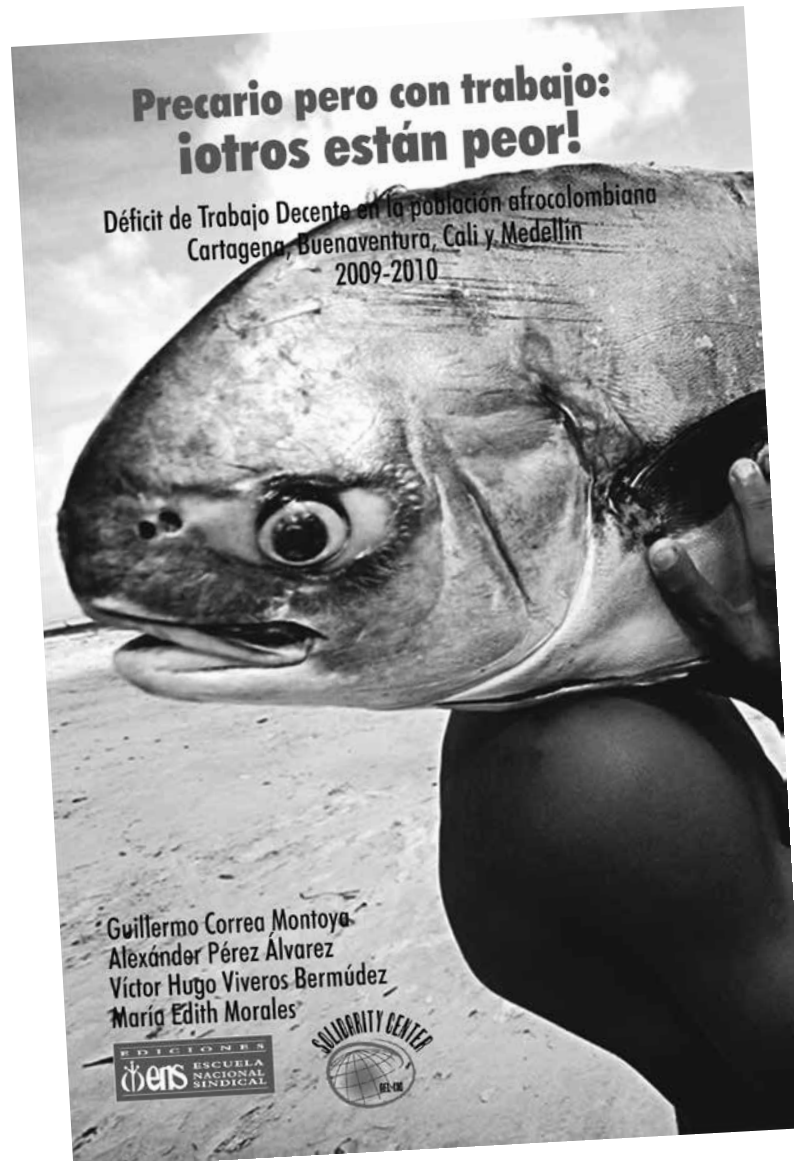
En tres meses, el documental *Héroes de la clase trabajadora* ha logrado ser observado en

sindicatos, universidades y barrios. Su contenido desencadena diversos sentimientos quizás ligados a los históricos momentos que vive Colombia. No obstante quizás la razón más importante que sustenta las emociones que genera en los diversos auditorios el documental *Héroes de la clase trabajadora*, es la capacidad que tiene de recoger la naturaleza humana y los rasgos más significativos de los colombianos y las colombianas: alegría y lucha.

Los héroes de la clase trabajadora, nuestros héroes no son ficticios, no aparecen solamente en movilizaciones o en las concertaciones del salario mínimo. En Colombia los héroes de la clase trabajadora no surgen de manera espontánea: toman bus en la mañana y la tarde, tienen su corazón dividido entre su compromiso sindical y su familia y más aún tienen verdaderas capacidades extraordinarias: la capacidad de liderar y luchar y en el fondo porque es lo más importante, como seres humanos tiene el poder más extraordinario: la capacidad de amar<sup>2</sup> 

2. Facebook <https://www.facebook.com/DocumentalHeros-de-laClaseTrabajadora> Twitter: @heroetrabajador

## Novedades Editoriales



Más allá de las retóricas triunfalistas, de los avances y discursos de la academia, de las transformaciones jurídicas y normativas y de las construcciones de políticas públicas incluyentes —hechos que deben ser resaltados como positivos—, las realidades laborales de miles de trabajadores/as afrocolombianos continúa siendo dramática. Algunas de ellas tienen aspectos articulados con formas coloniales de esclavismo; otras comparten la precariedad nacional del trabajo en condiciones informales; y muchas más, son evidencias de un proceso histórico y continuado de exclusión y discriminación, aun en situaciones de formalidad laboral.

Adquiéralo en la Escuela Nacional Sindical  
Calle 51 No. 55-78 Tel: 513 31 00 Fax: 512 23 30  
E:mail: secretaria@ens.org.co - wwwens.org.co



"Bomberos voluntarios", José Villalba Carrillo, Paraguay, 2013